98-84329-9

Thomas-Falateuf, Henri

Les finances françaises sous la deuxième...

Paris

1913

98-84329-9
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD

336.44
L113

Thomas-Falateuf, Henri

Les finances françaises sous la deuxième république; de la chute du gouvernement provisoire au coup d'état du 2 décembre 1851. Paris, 1913.

232 p.

Bibliography.

Thesis. Paris.

Bound with another work.

Only Fd

RESTRICTIONS ON USE: *Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.*

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm   REDUCTION RATIO: 11:1   IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 2/9/98   INITIALS: F.C.

TRACKING # : 30898

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES FINANCES FRANÇAISES SOUS LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE

De la chute du Gouvernement provisoire au Coup d'État du 2 décembre 1851

THÈSE POUR LE DOCTORAT ÈS SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES

Présentée et soutenue le lundi 27 janvier 1913, à 4 h. 1/2

PAR

Henri THOMAS-FALATEUF

Licencié ès lettres

Président : M. TRUCHY, *professeur*

Suffragants { MM. DESCHAMPS, *professeur*
SOUCHON, *professeur*

PARIS

JOUVE ET Cie, IMPRIMEURS-ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1913

BIBLIOGRAPHIE

Allix. — Législation financière, 3e édit., 1912.
Antony. — La Politique financière du gouvernement provisoire. Thèse, 1910.
Babaud-Laribière. — Histoire de l'Assemblée Nationale constituante, 2 vol., 1850.
Compte général de l'Administration des finances, 1848, 1849, 1850, 1851, 1870.
Dartiguenave. — Relations de la Banque de France avec le Trésor. Thèse, 1902.
Dictionnaire des finances.
Gorce (de la). — Histoire de la deuxième République, 2 vol., 1887.
Jèze. — Législation financière, 5e édit., 1912.
Joubert. — L'Amortissement de la Dette publique, 1898.
Kaufmann. — La Politique française en matière de chemins de fer. Trad. Hamon, 1900.
Leroy-Beaulieu. — Traité de la science des finances, 8e édit., 2 vol., 1911.
Luçay (comte de). — Mélanges de finances et d'économie politique et rurale, 1889.
Moniteur, 1848, 1849, 1850, 1851.
Nicolas. — Les Budgets de la France au xixe siècle, 1882.
Picot (Georges). — Notice sur Hippolyte Passy, 190[illegible].
Renard (Georges). — Histoire socialiste de la République de 1848, 1905.

Revue socialiste, numéros du 15 octobre et du 15 novembre 1904 : le rachat des chemins de fer en 1848, par Matagrin.
Stourm. — Le Budget, 6e édit., 1909.
Spuller. — Histoire parlementaire de la deuxième République, 1891.
Vuhrer. — Histoire de la Dette publique en France, 2 vol., 1886.

LES

FINANCES FRANÇAISES

SOUS LA DEUXIÈME RÉPUBLIQUE

INTRODUCTION

I

L'Assemblée Nationale, en entrant en fonctions le 4 mai 1849, trouvait devant elle une situation financière qui n'avait rien de rassurant. La Révolution de 1848, à l'encontre de celle de 1830, fut faite surtout contre les banquiers : la Bourse chôma deux semaines et se rouvrit avec une baisse effroyable sur toutes les valeurs. La spéculation étant surprise en pleine position à la hausse, une panique effroyable gagna les capitalistes. De toutes parts affluèrent des demandes d'argent, et la baisse, au lieu de s'arrêter les premiers jours de mars, s'accentua. Les caisses d'épargne furent obligées de pourvoir à un grand nombre de remboursements. Les porteurs de bons du Trésor ne voulurent à aucun prix entendre parler

de renouvellement. Les souscripteurs de l'emprunt émis par le gouvernement de 1847 l'abandonnèrent, les bénéfices paraissant perdus. Par ailleurs, les revenus de l'impôt diminuaient : le produit des contributions indirectes et des douanes baissait. Les débiteurs de l'État devenaient plus récalcitrants. Les compagnies de chemins de fer réclamaient tout ou partie de leur cautionnement, et refusaient en vertu de la force majeure de rembourser au Trésor ce qu'elles lui devaient. Il fallait payer le premier semestre de rentes 5 o/o. Le crédit privé s'écroulait de toutes parts ; sous la pression des événements, plusieurs grandes maisons de banque suspendaient leurs paiements. La Banque de France elle-même était débordée par les demandes de remboursement.

Les mesures que le gouvernement provisoire allait prendre n'étaient guère de nature à rétablir la confiance.

Sans doute, Goudchaux, ministre des Finances, fit anticiper de quinze jours le paiement des coupons de mars de la rente 5 o/o, mais la nécessité l'obligea à proroger de dix jours l'échéance de tous les billets. La plus pressante de toutes les difficultés était les caisses d'épargne dont les fonds n'étaient plus représentés que par des rentes et des actions industrielles dépréciées, et par une somme de numéraire relativement petite. Désireux d'éviter à tout prix le remboursement immédiat, le gouvernement décréta

que les paiemente en espèces seraient limités à 100 francs pour chaque livret, et que le surplus serait remboursé moitié en bons du Trésor, à quatre et six mois, moitié en rente 5 o/o au pair, alors qu'elle était au cours de 70. Des mesures analogues furent prises à l'égard des bons du Trésor. Garnier-Pagès, successeur de Goudchaux, put faire face aux premiers paiements et éteindre une somme de 81 millions, mais pour le reste il fallut prescrire la consolidation en 5 o/o au pair, ou un ajournement à six mois. L'organisation des comptoirs nationaux d'escompte, puis des sous-comptoirs de garantie, puis des magasins généraux furent sans doute des mesures heureuses. Il n'en fallut pas moins décider le cours forcé des billets de banque. Le pays, il est vrai, y gagna l'unification des banques qui, quelques jours après, fut décrétée, et la Banque de France paya cet énorme avantage d'un prix relativement léger : 50 millions.

Au lieu de laisser à l'Assemblée Nationale le soin de modifier, s'il y avait lieu, l'organisation financière, le gouvernement provisoire, sous l'impulsion de Garnier-Pagès, voulut établir certains impôts, en supprimer d'autres, préparer l'impôt sur le revenu par des mesures de détail, opérer le rachat des chemins de fer. Il décréta la funeste imposition des 45 centimes, et prescrivit une retenue sur le traitement des fonctionnaires. Il bouleversa la législation

des boissons en supprimant les droits de détail et les exercices pour les remplacer par un droit général de consommation. Il abolit l'impôt du sel, mais à partir du 1er janvier 1849 seulement. Dans l'impossibilité d'organiser l'impôt sur le revenu d'un seul coup, et pour atteindre la richesse mobilière, il créa une taxe sur les créances hypothécaires. L'annonce du rachat des chemins de fer ayant produit le coup de grâce en bourse le 5 avril, où l'on vit le 5 o/o tomber à 50 fr., il n'osa l'opérer lui-même et s'en remit à la décision de l'Assemblée.

« Comme c'est dans l'organisation financière d'un État, dit Garnier-Pagès en venant à la tribune le 8 mai rendre compte de sa gestion, que se résume positivement son état social, nous avons proclamé le principe d'une organisation nouvelle de l'impôt ; nous ne l'avons pas seulement proclamé : autant que la nécessité du temps nous l'a permis, nous l'avons mis en pratique. Examinez dans leurs détails et dans leur ensemble toutes les mesures financières que nous avons prises, toutes celles qui vont vous être apportées et dont le travail est prêt, partout vous trouverez la marque visible d'une pensée systématique, d'une direction constante vers un but nettement défini, résolument poursuivi. » Ce but, c'était pour Garnier-Pagès « le développement de la grandeur et de la prospérité du peuple par le crédit et par le travail ».

II

L'Assemblée allait-elle, comme l'adjurait le ministre, organiser les finances sur des bases toutes nouvelles, en conformité avec le nouvel état politique et social, ou bien détruire l'œuvre ébauchée par le gouvernement provisoire, et revenir au *statu quo* antérieur ? Sa composition ne permettait guère de s'en rendre compte. Issue du suffrage universel, elle comprenait toutes les opinions, des partis opposés s'étaient rencontrés sur les mêmes listes. Une majorité républicaine semblait se dégager, mais modérée.

Ses débuts furent hésitants. Le gouvernement provisoire était congédié, mais il était reconnu qu'il avait bien mérité de la patrie. Garnier-Pagès était élu à une grosse majorité membre de la commission exécutive, à qui était confié le pouvoir. Le nouveau ministre des Finances, Duclerc, pouvait être regardé comme représentant la pensée de son prédécesseur.

Cependant, le 13 mai, la Constituante, suivant l'exemple de la Convention, créa dans son sein des comités permanents correspondant aux différentes branches du service administratif, parmi lesquels, naturellement, un comité de finances. Ce comité, comme tous les autres, se composait d'une soixantaine de membres : pouvaient en faire partie tous les

représentants qui le désiraient, à la seule condition que le nombre des premières inscriptions ne dépassât pas celui des membres fixés. On voulait ainsi permettre à tous les députés d'utiliser leurs goûts, leurs aptitudes, leurs capacités au mieux de l'intérêt général. Tout naturellement, les financiers de l'ancienne monarchie vinrent lui apporter leur concours. En face de ces hommes qui avaient une tradition, une méthode, les républicains étaient les mains vides ; il arriva ainsi que le comité des finances se recruta parmi les éléments les plus conservateurs de l'Assemblée, d'autant plus que derrière les premiers venus à qui leur compétence financière donnait un titre incontestable, d'autres emboitèrent le pas, qui se joignirent à eux, non pas tant d'après leurs aptitudes que suivant leurs affinités politiques. Le premier soin de Thiers en arrivant siéger à la Constituante, fut de s'y faire inscrire et il y prit tout de suite une place prépondérante. Sous son impulsion, le comité émit la prétention non seulement de diriger l'Assemblée dans les matières de sa compétence, mais encore de devenir d'une façon générale le groupe directeur de la Constituante. Dès le début il fit au gouvernement et en particulier à Duclerc une guerre implacable.

Ce dernier se sentant appuyé par ce qu'on appelait « la Réunion du Palais national », qui comprenait la majorité des membres de l'Assemblée, ne s'efforça pas moins de réaliser son programme qui

était celui de Garnier-Pagès et des républicains même modérés. On pouvait le ramener à trois points principaux : rachat et exploitation des chemins de fer par l'État, monopole des assurances, coupes sur une vaste échelle et aménagement nouveau des forêts de l'État.

Le rachat des chemins de fer apparaissait à Duclerc comme le point de départ de son système financier. Le comité des finances regardait cette mesure comme entachée du pire socialisme et proposait à sa place un projet de conversion des sommes déposées dans les caisses d'épargne et des bons du Trésor en rentes perpétuelles. Duclerc soutenait, pour sa part, que dans les circonstances actuelles, la conversion s'opérerait dans les conditions les plus désavantageuses pour le Trésor, tandis que le rachat des chemins de fer, comme d'ailleurs la reprise des travaux publics pour leur achèvement, rendrait l'activité à l'industrie, en même temps qu'il procurerait du travail aux ouvriers, ce qui pourrait être une solution du problème des ateliers nationaux.

Devant l'Assemblée la priorité du rachat fut votée le 6 juin par 387 voix contre 362 seulement, ce qui n'empêcha pas le gouvernement de se déclarer à nouveau prêt à soutenir énergiquement le projet du ministre des Finances. Quelques jours après, Duclerc fut dans l'obligation de faire à l'assemblée un exposé de la situation financière, lequel n'avait aucune

raison d'être ni aucune signification, puisque la question fondamentale du rachat n'était pas encore tranchée. Puis, le 17 juin, la Chambre se déjugeant, vota la priorité du projet de décret sur l'impôt des boissons, sur le projet relatif aux chemins de fer et trancha la question de l'impôt des boissons dans le sens indiqué par le comité des finances.

La discussion générale du rachat n'en commença pas moins le 22 juin, c'est-à-dire le jour même où les ouvriers des ateliers nationaux étaient mis en demeure de quitter Paris ou de s'enrôler, de sorte que la guerre civile lui fit un accompagnement tragique. Elle fut interrompue par l'arrivée du général Cavaignac apportant les nouvelles de la bataille engagée dans les rues. Devant la gravité des événements, la Commission exécutive fut renversée et le Pouvoir exécutif concentré entre les mains du général Cavaignac. Celui-ci, la situation une fois calmée, le 28 juin, choisit Goudchaux pour succéder à Duclerc.

III

C'était la deuxième fois, depuis la Révolution, que Goudchaux se trouvait chargé du portefeuille des finances. Ce banquier israélite était favorablement connu sur la place de Paris pour sa probité, l'importance de sa clientèle et la bonne réussite de ses

affaires. Ses tendances démocratiques l'avaient placé du côté de la Révolution. Puis il s'était assagi sous la poussée des événements. On le savait ami personnel de Garnier-Pagès. Il représentait la nuance du « National » auquel il avait d'ailleurs apporté une collaboration remarquée. Animé des meilleures intentions du monde, il accepta la tâche qu'on lui offrait, et sans se dissimuler les difficultés de la situation, il se mit résolument à l'œuvre.

Il fallait, avant tout, rassurer le comité des finances encore tout épouvanté des conceptions financières de Duclerc. Aussi son premier soin fut-il de retirer le projet de rachat de son prédécesseur le 5 juillet. En même temps, entrant complètement dans les vues du comité, il présentait deux projets relatifs aux caisses d'épargne et aux bons du Trésor, qui n'étaient que la reproduction, avec quelques modifications peu importantes, de ceux du comité.

C'était d'ailleurs une mesure de stricte justice. Une décision du gouvernement provisoire, comme nous l'avons dit, avait imposé le remboursement en 5 o/o au pair, c'est-à-dire avec une perte de 25 à 30 o/o aux détenteurs des livrets de Caisse d'épargne et aux porteurs de bons du Trésor. Goudchaux et le comité des finances voulaient le remboursement sur une base plus équitable. La Bourse accueillit naturellement avec faveur l'annonce de ces projets. L'Assemblée eut le tort de se laisser impressionner par la

hausse subite des cours : elle vota la consolidation à un taux trop élevé, auquel se rallia le ministre, ce qui la mettait pour l'avenir, les cours ne pouvant se maintenir, dans la nécessité d'une réparation.

L'accord apparent entre le ministre et le comité ne devait pas durer longtemps. Goudchaux avait étudié l'income-tax en Angleterre et son dessein était de l'appliquer en France. Mais il se rendait parfaitement compte que le temps n'était pas encore venu : il voulait réserver cette précieuse ressource pour l'avenir et préférait préparer la nation pour cette grande réforme, plutôt que de la surprendre inopinément par un changement brusque dans ses habitudes financières.

C'est ainsi qu'il présenta quelques réformes secondaires. Il voulut faire appliquer un tarif progressif aux successions et donations, établir un impôt sur les créances hypothécaires. Ces deux projets furent attaqués violemment au comité des finances. Cependant, devant l'Assemblée Nationale, pour l'impôt sur les créances hypothécaires, le ministre sembla l'emporter tout d'abord, puisque 378 voix contre 339 décidèrent de passer à la discussion des articles. Mais il n'en dut pas moins retirer son projet quelques jours après. Il déposa aussi un projet d'impôt sur le revenu mobilier.

C'est lui qui fit voter la réforme postale dont le projet avait été proposé par Duclerc. On lui doit la

taxe sur les biens de mainmorte qui fut adoptée après son départ du ministère. Il ne renonçait d'ailleurs pas aux ressources anciennes. Il demanda en particulier le maintien de l'impôt du sel, déclarant courageusement à l'Assemblée que cet impôt était nécessaire pour équilibrer le budget.

L'Assemblée se mit dès le 4 septembre à discuter le projet de constitution. Vu l'exemple donné par la Constitution de 1791 et celle de l'an III, la Constitution de 1848 aurait pu contenir quelques dispositions sur les finances, sur les budgets et les comptes. Mais il parut à la Constituante que les règles vraies étaient fixées par des lois et ordonnances depuis 1814 et qu'il n'y avait pas lieu d'en parler. Aussi, ne trouve-t-on dans le texte que des vérités devenues banales : « L'impôt est établi pour l'utilité commune ; chacun y contribue en proportion de ses facultés et de sa fortune » (art. 15) avec la répétition du principe que « l'impôt ne peut être perçu qu'en vertu d'une loi » (art. 16) et que « l'impôt direct n'est consenti que pour un an » (art. 17). Le préambule seul contient un peu de nouveauté, en déclarant que dans les finances le but de la République « est d'augmenter l'aisance de chacun par la réduction graduée des dépenses publiques et des impôts ».

Cependant, à propos de l'article 15, fut soulevée la question de la proportionnalité ou de la progressivité de l'impôt : le projet primitif portait « chacun

y contribue *en raison* de ses facultés et de sa fortune ». A ce texte trop vague fut substitué par 644 voix contre 96, sur l'intervention de Goudchaux, auquel se rallia expressément Cavaignac, au nom du gouvernement, la formule « chacun y contribue *en proportion* de ses facultés et de sa fortune ». On ne voulut pas laisser aux législatives prochaines la possibilité de décréter l'impôt progressif.

Ainsi donc, Goudchaux renonçait au rachat des chemins de fer, au rachat des compagnies d'assurance, à l'impôt progressif, il maintenait l'impôt du sel et l'impôt des boissons, il jetait donc par-dessus bord le programme économique et financier du parti républicain avant 1848, dont pourtant il avait été un des promoteurs.

Il n'en fut pas moins obligé de quitter le pouvoir le 26 octobre 1848, ayant pris assez maladroitement parti contre le projet d'établissement d'un compte spécial des dépenses du gouvernement provisoire, que Garnier-Pagès, Duclerc et Ledru-Rollin acceptaient parfaitement, et que l'assemblée adopta.

L'ancien préfet de police de la monarchie, Trouvé-Chauvel, qui le remplaça, était tout disposé à suivre les vues du comité des finances et à prendre le contre-pied de la politique de février. Il déclara à l'Assemblée qu'en lui faisant prendre possession du pouvoir, elle pouvait compter sur un homme politique « dévoué autant à la République qu'aux principes

conservateurs de l'ordre, de la propriété et de la sainteté des contrats ». Il ne signala son court passage au ministère qu'en faisant voter, pour les déposants des caisses d'épargne et les souscripteurs des bons du Trésor, la réparation qui leur était due.

IV

Le premier soin du prince-président après son élection fut de s'entourer d'hommes nouveaux : le 20 décembre, il attribua le portefeuille des finances à un ancien homme d'État de la monarchie, Hippolyte Passy. Passy rentrait au ministère des Finances neuf ans après en être sorti. Il avait passé dix-huit années de sa vie à examiner les comptes et les budgets de la monarchie comme député. Ses études théoriques, ses travaux académiques étaient appréciés. Aussi s'imposa-t-il sans peine à une assemblée dont cependant il ne faisait pas partie.

On avait reproché à Goudchaux d'être timoré, le courage ne manquait pas à Passy : montrer la situation financière telle qu'elle était, sans exagération, mais sans faiblesse, tel fut le but qu'il se proposa dès le début. « Vous le voyez, Messieurs, dit-il dès son arrivée au pouvoir, je vous dis quelle est la situation, je vous le dis dans toute sa vérité, sans réserve et sans dissimulation. J'ai vu dans des temps difficiles des

ministres des Finances s'attacher à dissimuler une partie du mal existant. Si je le faisais aujourd'hui, moralement, ce serait un tort, politiquement, ce serait une maladresse. La vérité doit être dite ; la vérité, il faut que le pays la sache ; il faut que le pays qui se gouverne par lui-même sache à quel point les finances sont engagées. »

En échange de ces dures vérités, il ne faisait ni concessions ni promesses. Sans doute, il devait retirer le projet d'impôt sur le revenu de Goudchaux, mais il fit tous ses efforts pour obtenir le maintien de l'impôt du sel que l'Assemblée cependant réduisit des deux tiers.

Au mois de mars 1849 commença la discussion du budget de 1849, qui n'avait pas échappé, comme dans tous les temps troublés, à la loi des douzièmes provisoires et que l'Assemblée devait établir avant de se séparer. Des représentants crurent le moment choisi pour réclamer quelques réformes financières qui leur mériteraient les sympathies des électeurs. Les 45 centimes furent remis en question. Passy fut intraitable : il osa dire que cet acte qui avait soulevé les colères publiques était justifié. L'Assemblée le suivit. Il fut moins heureux quand il réclama le maintien de l'impôt des boissons ; malgré ses efforts cette ressource fut supprimée, mais seulement à partir du 1er janvier 1850, ce qui laissait le temps de revenir sur la mesure.

En fin de compte, l'Assemblée Constituante se séparait, sans avoir pour ainsi dire touché à notre organisation financière. Sauf les 45 centimes qu'elle avait maintenus, elle avait borné son œuvre à défaire celle du gouvernement provisoire. Assemblée républicaine, elle n'avait rien adopté de ce qui avait été avant 1848 le programme républicain en matière financière. Cependant son œuvre était bien accueillie dans le pays : le crédit renaissait peu à peu : le 5 o/o arrivait au cours de 90. Son président Marrast lui rendait justice quand il déclarait, dans son discours de clôture : « On peut regretter, assurément, qu'il ne soit pas sorti de nos débats une de ces conceptions vastes et sûres destinées à réaliser les bienfaits que le peuple attend : il en est sorti du moins un avertissement pour le peuple lui-même : c'est que les théories les plus superbes soumises au froid examen et rapprochées de l'application, renfermaient plus de déception qu'elles n'avaient montré de suffisance. »

V

Les réformes auxquelles la Constituante n'avait pas voulu se prêter, ce n'était pas la législative qui allait les accomplir. Un grand courant entraînait la France qui voulait un gouvernement qui la rassurât contre le retour des émeutes. Les électeurs, las des promesses de la démagogie, allèrent à ceux qui leur

parurent haïr le plus le désordre : à la place d'une Chambre animée de bonnes intentions sans doute, mais divisée, indécise, ils nommèrent une assemblée en grande majorité conservatrice. Celle-ci admit de suite que les idées générales sur la répartition de l'impôt et les finances publiques avaient été mûrement examinées dans la Constituante, et qu'il n'y avait pas lieu de les discuter de nouveau. Il ne sera plus question ni d'impôt progressif, ni de rachat des chemins de fer, ni de rachat des assurances. En revanche, les budgets seront l'objet d'une étude patiente, approfondie, et c'est au cours de leur discussion que seront proposées des réformes ; sans apporter de bouleversement complet dans notre système financier, on cherchera à l'améliorer par des innovations de détail. La commission du budget laborieuse et appliquée ne laissera pas de travailler avec ardeur. Là se rencontreront des hommes considérables de la nation, pour chercher à gouverner avec prudence et économie les ressources du Trésor. Les mêmes représentants qui, comme Berryer, rempliront la salle des séances des échos d'une éloquence enflammée, à propos des mérites respectifs de la monarchie ou de la république, se prêteront parfaitement, le cas échéant, au travail minutieux et souvent ingrat de la confection d'un rapport sur les avantages et les inconvénients de telle ou telle mesure fiscale.

Passy élu représentant faisait partie du cabinet reconstitué par Odilon Barrot. Il se consacra entièrement au budget de 1850 qui est son œuvre propre. Le futur exercice se présentait avec un déficit considérable. Aussi le premier soin du ministre des Finances fut-il de demander le rétablissement de l'impôt des boissons, mais sur des bases nouvelles. Il demanda également une augmentation de l'impôt des patentes et des droits d'enregistrement et de timbre. Toutes ces ressources ne suffisant pas, il proposa la création d'un impôt de superposition de 1 o/o sur tous les revenus. Mais il quitta le ministère le 31 octobre, laissant à son successeur le soin de faire adopter toutes ces mesures.

VI

Passy en tant que financier de la vieille école était sympathique à la législative. Cependant quelques parties de son programme, comme son projet d'impôt sur le revenu, n'étaient pas exemptes de certaines nouveautés susceptibles d'éveiller les craintes de l'Assemblée. A cet égard, l'arrivée au ministère de Fould pouvait lui inspirer toute confiance. Ce n'était pas ce riche banquier israélite, dont l'entrée en scène marquait le ralliement de la haute finance, à ce qu'on appelait déjà le parti de l'Élysée, qui allait entraîner

les finances françaises dans les aventures. Pour lui pas d'innovation à faire en matière fiscale : quelques modifications dans l'assiette et les tarifs de l'impôt suffiront pour obtenir des produits considérables, adoucir des souffrances, donner satisfaction aux plaintes fondées. La bourgeoisie pouvait se rassurer quand il fit à la tribune l'énoncé de son programme :

« Dans ces derniers temps, dit-il, de grands efforts ont été tentés pour modifier et détruirele régime de nos impôts : attaquant tour à tour toutes nos contributions indirectes, on ne dissimulait point le but vers lequel on tendait ; pour réparer une prétendue iniquité dans la répartition des charges publiques, on cherchait à en déplacer le fardeau et à le faire peser uniquement sur la propriété. C'est là toute une politique qui n'a pas tardé à porter ses fruits; en alarmant le pays elle a détruit la confiance, arrêté les transactions et porté une profonde atteinte à la fortune publique et aux fortunes privées. Cette politique ne saurait être la nôtre. Le nouveau cabinet répudie ces théories insensées. A son avis, l'organisation financière de la France, qui remonte à la première République et doit sa sage et forte constitution à l'immortel auteur de nos codes, est en harmonie avec les mœurs, les besoins, les institutions de notre société, telle qu'elle est sortie de la Révolution de 89... Nous voulons maintenir ses principes fondamentaux tout en recherchant avec

soin les améliorations que la pratique peut comporter. »

Aussi, le premier soin de Fould fut-il de retirer le projet d'impôt sur le revenu déposé par son prédécesseur ; « cet impôt, dit-il, ressource extrême des gouvernements despotiques, est par sa nature arbitraire et inquisitorial ». Il retira également le projet de modification de l'impôt des boissons présenté par Passy, pour proposer de revenir purement et simplement à l'ancienne législation abolie par la Constituante. L'Assemblée, un peu hésitante d'abord — 4 millions de pétitionnaires ayant demandé la suppression de l'impôt des boissons — le suivit grâce à l'énergique intervention de Montalembert, qui sut faire d'une question purement fiscale une question politique, et rallia autour du ministre tous ses amis de la droite. On a pu voir dans cette attitude du grand orateur catholique le prix de la franche adhésion du gouvernement à la loi d'enseignement connue sous le nom de loi Falloux, dont la discussion devait commencer quelques jours après.

Fould fit voter l'augmentation des droits d'enregistrement et de timbre et de l'impôt des patentes, après une étude minutieuse de la commission du budget. Grâce à son intervention énergique, la rente fut exempte de tout droit de timbre à la négociation ; la simple annonce de la mesure ayant provoqué une baisse notable en bourse. Il fit élever la taxe des

lettres, la réforme de la Constituante s'étant traduite par une diminution inquiétante des recettes.

Quelques jours après le vote du budget de 1850 proposé par Passy, afin d'éviter de recourir toujours aux douzièmes provisoires, il présenta celui de 1851 qui fut voté de suite et qui contenait un grand acte de réparation : le dégrèvement de la propriété foncière qu'avait surchargé l'impôt des 45 centimes. Entre temps, il supprima le cours forcé des billets de banque qui n'existait plus en fait. Avant de quitter le pouvoir à quelques jours du coup d'État (1) — pour le reprendre immédiatement après — il eut le temps de préparer le règlement définitif du budget de 1848, tel qu'il devait être admis par l'Empire. Le 2 décembre surprit son successeur Turgot au moment de la discussion du budget de 1852. La Bourse, qui avait accueilli à la hausse les démonstrations du pouvoir personnel du prince-président, fit un accueil favorable au nouvel état de choses : à la suite du coup d'État le 3 o/o sautait de 45 à 86 francs et le 5 o/o, quoique menacé de conversion, de 89 à 106.

1. Fould resta ministre des Finances du 31 octobre 1849 au 26 octobre 1851, avec une interruption du 24 janvier au 10 avril 1851 où il fut remplacé par de Germiny qui ne signala son passage au pouvoir par aucune mesure importante.

VII

Nous examinerons d'abord dans une première partie les budgets et la dette publique de 1848 à 1851. Puis nous passerons en revue, dans une deuxième partie, les principales réformes financières qui furent proposées ou adoptées pendant cette période : modifications à la législation budgétaire, impôt sur le revenu et impôt progressif, rachat des chemins de fer, réforme postale, 45 centimes et dégrèvement de la propriété foncière, changements dans la législation du sel, des boissons et du sucre, enfin établissement d'une taxe sur les biens de mainmorte, augmentation des droits d'enregistrement et de timbre et de l'impôt des patentes. C'est à ces dernières mesures, en somme, que se réduira l'œuvre financière de la deuxième République. En matière fiscale, en effet, on n'improvise pas. Sans doute, les impôts existants ont leurs inconvénients. « Si je venais prendre ici les impôts quels qu'ils soient, disait Passy à la Constituante, les examiner, les détailler, il n'y en a pas un seul qui échapperait à l'analyse, pas un seul que je ne montrerais infiniment nuisible, tantôt à la production, tantôt à la circulation des richesses. » Le vrai c'est que le plus souvent un ancien impôt même médiocre est moins lourd pour le contribuable

que le meilleur des impôts nouveaux. Ce principe, élémentaire en quelque sorte en science financière, a reçu sous la deuxième République une éclatante confirmation (1).

1. Nous avons laissé de côté dans cette étude, autant qu'il nous a été possible, l'œuvre financière du gouvernement provisoire qui a été l'objet d'une thèse précédente : *la Politique financière du gouvernement provisoire*, par Antony.

PREMIÈRE PARTIE

Les Budgets et la Dette publique

CHAPITRE PREMIER

Les Budgets

Nous allons passer succinctement en revue les budgets de la deuxième République, nous examinerons les principales modifications qu'ils subissent mais sans entrer dans le détail des services ministériels ou du fonctionnement des impôts. Nous allons étudier successivement, les résultats généraux des budgets, le budget des dépenses, puis le budget des recettes.

§ 1. — Résultats généraux des budgets

La deuxième République n'eut pas le temps de régler définitivement aucun de ses budgets. Les budgets de 1848 et de 1849 fixés par des lois du 8 août 1847 et du 19 mai 1849, furent réglés par une loi du 29 juin 1852, les budgets de 1850 et de 1851 fixés par les lois du 15 mai et du 7 août 1850 furent réglés par des lois du 28 mai 1853 et du 8 mai 1854. Voici leurs résultats :

Budget de 1848 :

Dépenses................	1.770.960.740
Recettes.................	1.767.955.690

Excédent des dépenses sur les recettes : 3.005.050.

Budget de 1849 :

Dépenses................	1.646.304.442
Recettes.................	1.431.678.965

Excédent des dépenses sur les recettes : 214.625.477.

Budget de 1850 :

Dépenses................	1.472.637.238
Recettes.................	1.431.622.471

Excédent des dépenses sur les recettes : 41.014.767.

Budget de 1851 :

Dépenses................	1.461.329.644
Recettes.................	1.360.600.775

Excédent des dépenses sur les recettes : 100.738.869.

Pendant les quatre années de la deuxième République, les budgets se soldèrent donc par un déficit moyen de 89.843.541 francs. C'est une moyenne en France qui n'a été connue par aucun gouvernement.

Les budgets déficitaires n'étaient sans doute pas une nouveauté en 1848. L'année 1839 vit le dernier

budget de la monarchie de Juillet se solder par un excédent des recettes. Depuis 1840 tous les budgets étaient déficitaires. La raison en était dans les dépenses pour l'exécution des grands travaux publics, dans lesquels le gouvernement de Louis-Philippe s'était un peu imprudemment engagé, et dans l'élévation du budget de la guerre. Le déficit moyen des huit dernières années de la monarchie fut même supérieur à celui de la deuxième République : 144 millions. Mais la deuxième République eut recours, dans des proportions beaucoup plus considérables, aux ressources extraordinaires.

On peut éprouver quelque surprise à voir le budget de 1848, qui marqua le moment le plus aigu de la crise financière, être presque en équilibre. Mais il fut d'une préparation laborieuse, et ce n'est qu'au prix d'expédients qui devaient grever l'avenir que l'on put arriver à ce résultat. La loi des finances de 1847 avait prévu un déficit de plus de 230 millions. Duclerc, le 6 juin, présenta un projet de budget rectifié qui se soldait par un excédent des recettes de 4.743.664 francs, grâce à l'appoint des 45 centimes. Mais quelques jours après, le 12 juillet, Goudchaux montra que le projet de Duclerc renfermait une erreur de 210 millions provenant de la mise en ligne de compte pour 60 millions d'impôts non adoptés en définitive par la Constituante (créances hypothécaires, successions, assurances), et pour 25 millions de

l'emprunt national payé en bons du Trésor, d'une exagération de 55 millions sur le recouvrement des impôts et de la non-prévision de 74 millions de dépenses.

Une loi du 12 décembre 1848 vint rectifier le budget sous l'empire des nouveaux faits qui s'étaient produits : le budget rectifié se soldait par un déficit apparent de 330.317.890 francs. Mais grâce à des ressources extraordinaires votées par des lois spéciales (remboursement par la Compagnie des chemins de fer du Nord, produit de l'emprunt autorisé par le décret du 24 juillet 1848, versement complémentaire par les actionnaires de Paris-Lyon, portion de l'emprunt de 450 millions applicable aux travaux régis par la loi du 24 juin 1841), l'excédent des dépenses se ramenait à 76.291.375 francs. Fould, dans le projet de règlement définitif qui fut plus tard adopté, le réduisit à 3.005.050 francs, grâce à ce que, d'une part, les recettes excédèrent les évaluations de 20.907.063 francs, et que les dépenses furent inférieures aux crédits de 52.399.262 francs.

§ 2 — Budget des dépenses

Le budget des dépenses se divise en cinq sections : 1° dette publique ; 2° dotations ; 3° services généraux des ministères ; 4° frais de régie, de perception et

d'exploitation des impôts et des revenus publics ; 5° remboursements et restitutions, non-valeurs, primes et escomptes.

1° **Dette publique.** — La dette publique qui se subdivise dans les documents budgétaires en dette consolidée, dette viagère, capitaux remboursables à divers titres et dotation de l'amortissement, représente une moyenne de 409.695.914 francs de 1848 à 1851.

2° **Dotations.** — Les dotations comprennent la dotation du Pouvoir exécutif fixée pour le Président de la République à 600.000 francs par la Constitution de 1849, et que l'Assemblée Législative se refusa à augmenter, et la dotation de l'Assemblée Nationale, réglée par l'Assemblée elle-même. L'article 10 du décret de convocation de l'Assemblée par le gouvernement provisoire, avait rétabli l'indemnité législative qui n'existait, ni sous la Restauration, ni sous la monarchie de Juillet, en la fixant à 25 francs par jour pendant la durée de la session. Le 10 juillet la Constituante la ratifia. Aux termes de l'article 38 de la Constitution, chaque représentant du peuple recevait une indemnité, à laquelle il n'avait pas le droit de renoncer. Les dotations sont inscrites au budget pour un chiffre variant de 9 à 11 millions.

§ 3. — Services généraux des ministères

1° *Justice.* — Sur le budget du ministère de la Justice, peu d'économies sont réalisables. Il faudrait réduire le nombre des cours et des tribunaux, ou celui des magistrats qui y siègent, ou réduire les traitements, d'ailleurs fort modérés, des membres de l'ordre judiciaire. Ni la Constituante, ni la Législative ne voulurent s'engager dans cette voie. Aussi le budget du ministère de la Justice reste presque invariable à 27 millions.

2° *Affaires étrangères.* — Une diminution du nombre et une réduction du traitement des agents extérieurs et de ceux de l'administration centrale font descendre le budget du ministère des Affaires étrangères de 11.061.538 francs à 8.335.912 francs en 1851, c'est-à-dire à un chiffre bien inférieur à celui de la Restauration, et assurément restreint pour l'importance et la multiplicité des relations qui doivent être entretenues dans le monde entier et pour la dignité d'existences que les représentants de la France doivent posséder en face de ceux des autres puissances.

3° *Instruction publique et cultes.* — L'instruction publique et les cultes sont réunis par la République

en un seul département ministériel avec un budget total de 60 à 65 millions. Sur ce chiffre, les dépenses de l'instruction publique figurent pour 19.298.562 fr. en 1848, et pour 21.901.816 francs en 1851, en progression légère par suite de la nouvelle loi sur l'instruction publique. Quant au budget des cultes dont le maintien fut décidé par l'Assemblée à l'unanimité moins une voix, il s'élève de 39.731.537 francs en 1848 à 41.833.737 francs en 1851.

4° *Intérieur.* — Le budget du ministère de l'Intérieur est de 154.911.744 francs en 1848 ; des économies diverses et la diminution des dépenses considérables de la garde mobile le réduisent à 125.619.351 en 1851. Il faut, d'ailleurs, observer que ces chiffres comprennent des dépenses qui ne sont point imputables sur les fonds généraux de l'État, et qui sont réglées et effectuées d'après l'avis des conseils généraux des départements. Les crédits spéciaux ouverts au ministère de l'Intérieur et imputables sur les deniers de l'État ne dépassent pas une trentaine de millions. Outre les dépenses de l'administration centrale, ils ont pour objet des services comme la sûreté générale, les télégraphes, les gardes nationales, les beaux-arts.

5° *Agriculture et commerce.* — L'agriculture et le commerce sont réunis dans le même département ministériel avec un budget variant de 17 à 22 millions.

La séparation des deux services date de 1881 seulement. Mais on voit dès 1850 des esprits éclairés comme Berryer, dans son rapport sur le budget de 1850, réclamer une nouvelle base d'attributions ministérielles, qui en donnant au ministre du Commerce des moyens directs d'informations et d'études sur les faits commerciaux qui se produisent dans tout le monde, permettrait de réaliser d'importantes économies sur les dépenses publiques.

6° *Travaux publics.* — Grâce à des réductions sur les crédits ouverts pour les travaux ordinaires et surtout extraordinaires, le budget du ministère des Travaux publics est l'objet d'importantes économies : de 216.045.163 francs en 1848 (le plus fort budget avant 1870), il passe à 167.240.457 francs en 1849, à 149.145.138 francs en 1850, à 130.352.049 en 1851. Le gouvernement de Louis-Philippe avait doté la France d'une multitude de chemins vicinaux, de voies communales et départementales, de routes nationales, avait amélioré des ports et des rivières, avait établi un vaste réseau de chemins de fer. Mais ces travaux entrepris en trop grand nombre à la fois et trop disséminés, avaient donné lieu à d'extravagantes spéculations qui amenèrent une série de catastrophes et contribuèrent puissamment à la crise générale. Le gouvernement de la République devait cependant considérer comme un impérieux devoir

le prompt achèvement de toutes les voies de communication, d'autant plus qu'il y voyait le moyen d'occuper beaucoup de bras, à un moment où un trop grand nombre d'ateliers de l'industrie privée étaient loin d'avoir repris leur ancienne activité. Dans son rapport de la commission du budget de 1851, Berryer ne manqua pas de signaler l'économie qui pourrait résulter pour l'État, s'il confiait à l'industrie privée tout ce qu'elle peut entreprendre.

7° *Guerre.* — Le budget ordinaire et extraordinaire du ministère de la Guerre est de beaucoup le plus considérable, mais il subit une diminution assez forte : de 421.182.774 francs en 1848 il passe à 374.162.355 francs en 1849, à 328.058.935 francs en 1850, à 316.886.777 francs en 1851.

L'élévation du budget de la guerre date de 1840, année où de 240 millions environ les années précédentes, il fut porté tout à coup à 367 millions, lorsque notre diplomatie se laissa surprendre par le traité du 15 juillet. En 1842, alors que toute pensée de guerre avait disparu, il atteignait 382 millions. Depuis lors, il se maintenait dans les environs de 350 millions dans l'obligation où la monarchie de Juillet s'était trouvée d'appuyer ses négociations diplomatiques sur une armée formidable. L'État de l'Europe en 1848 devait obliger également la République à se tenir sur ses gardes : son effectif militaire

fut constamment au-dessus de 400.000 hommes (446.808 en 1849).

La réduction du budget du ministère de la Guerre en 1851 provient de toutes sortes d'économies réalisées sur la solde, l'habillement et le campement des troupes, ainsi que sur les fourrages, les vivres et le chauffage.

Il faut d'ailleurs observer que dans ce budget figurent les dépenses de l'administration civile et militaire de l'Algérie pour environ 75 millions.

8° *Marine et Colonies.* — Comme le budget du ministère de la Guerre, et pour des raisons analogues : réductions sur la solde, l'habillement et l'entretien des équipages et des troupes, sur les constructions et approvisionnements, sur les salaires des ouvriers, le budget du ministère de la Marine diminue sensiblement et passe de 148.947.051 francs en 1848 à 101.030.267 en 1850. Sur ces chiffres, le service des colonies entre dans la proportion de 1/5, de sorte que la dépense de la flotte et de l'administration de la marine est réduite à 76 millions environ, chiffre qui n'a rien d'excessif avec l'immense transformation que la vapeur venait d'apporter dans la constitution des forces navales.

La loi des finances du 19 mai 1849 avait prescrit au gouvernement de présenter un projet de loi pour la fixation des cadres des différents corps de la

marine, ce qui aurait peut-être permis de réaliser encore des économies, en particulier par l'organisation d'un système plus complet d'inspection, mais ces nouveaux cadres n'eurent pas le temps d'être établis ;

9° *Finances.* — Le budget du ministère des Finances réalise d'importantes économies et passe de 28.787.804 francs en 1848 à 17.290.756 francs en 1849. Mais une subvention de 12 millions aux caisses des retraites des administrations financières l'élève à 32.296.779 francs en 1851.

§ 4. — Frais de règle, de perception et d'exploitation des impots et revenus public

Les crédits affectés à cette importante partie des dépenses publiques varient de 145 à 156 millions sans modifications appréciables. Il s'agit, en effet, de services productifs, qu'il est toujours dangereux d'entraîner et d'affaiblir. D'ailleurs, ces frais ne figurent au budget qu'en proportion du développement des revenus qu'ils assurent.

On peut remarquer que l'administration des postes, dont la dépense montait à 95 millions et demi, vit, après la réforme du régime postal, ses bénéfices dépasser à peine les frais de réception, d'expédition, de transport et de distribution des lettres et journaux.

§ 5. — Remboursements, restitutions, non valeurs, primes et escompte

Ces frais, qui varient de 90 à 106 millions, ne figurent au budget que pour ordre : ils constituent une balance de la portion des recettes qui ne doit pas se réaliser dans les caisses du Trésor,ou qu'ils ne font que restituer, après l'avoir reçue. Nous n'avons donc pas à nous en occuper.

§ 6. — Budget des recettes

Le budget des recettes comprend : les contributions directes ordinaires, l'enregistrement, le timbre et les domaines, le produit des forêts et de la pêche, les douanes et sels, les contributions indirectes, le produit des postes, les branches diverses de revenus, enfin les ressources extraordinaires.

1° *Contributions directes ordinaires.* — Les contributions directes ordinaires ne sont pas susceptibles de variations bien sensibles. Leur produit est d'environ 434 millions en 1848, 1849, 1850, dont 286 millions pour la contribution foncière, 62 millions pour la contribution personnelle mobilière, 36.500.000 pour l'impôt des portes et fenêtres, 48.500.000

pour l'impôt des patentes. En 1851, elles subissent un fléchissement de 22 millions provenant du dégrèvement de la contribution foncière, dont le produit passe à 260 millions, qui n'est pas compensé par une augmentation de 3 millions de l'impôt des patentes.

Les quatre vieilles furent bien l'objet de diverses attaques auxquelles elles résistèrent victorieusement. En 1849, l'Assemblée vota une disposition qui portait qu'avant le 1er janvier 1851, le gouvernement devrait présenter un projet modifiant le système de l'impôt des portes et fenêtres. En conséquence, le ministre des Finances proposa à la commission du budget un système basé sur le nombre des ouvertures. Mais la commission voulait la consultation des conseils généraux et la réunion de l'impôt des portes et fenêtres à l'impôt mobilier. Aussi on ne put s'entendre, et le projet de réforme n'aboutit pas.

2° *Enregistrement, timbre et domaines.* — Les produits de l'enregistrement, du timbre et des domaines subissent une augmentation constante et passent de 205.852.740 fr. en 1848 à 244.282.950 fr. en 1851. Le produit de l'enregistrement, en particulier passe de 169.682.981 francs en 1848 à 194.314.083 fr. en 1851, par suite des nouveaux droits d'enregistrement et celui du timbre de 30.920.578 francs en 1848 à 41.282.201 francs par suite de droits additionnels sur le timbre. Quant au revenu des domaines, il est

essentiellement variable et oscille entre 3.500.000 et 9 millions.

3° *Produit des forêts et de la pêche.* — Ces produits rapportent une trentaine de millions environ, sans variations bien sensibles, le gouvernement ayant su résister à la tentation des coupes extraordinaires de bois.

4° *Douanes et sels.* — Le produit des douanes est de 132 millions en 1849, 1850, 1851. En 1848, il n'est que de 96.471.416, la crise économique s'étant traduite par une diminution notable des importations. Le produit des sels (dans le rayon des douanes) passe de 51.236.503 francs en 1848 à 21.812.409 en 1851, par suite d'une diminution très sensible des droits.

5° *Contributions indirectes.* — Le produit des contributions indirectes passe de 282.460.954 francs en 1848 à 316.082.827 francs en 1851, et il faut attribuer son accroissement, au moins pour certaines des contributions, simplement à l'augmentation de la consommation. C'est ainsi que l'impôt des boissons, maintenu en fin de compte, rapporte 90.656.117 fr. en 1848 et 103.833.199 francs en 1851 ; l'impôt sur le sucre indigène rapporte 23.685.776 francs en 1848, 33.524.972 francs en 1851, les tabacs rapportent 116.255.514 francs en 1848, 126.642.696 en 1851. Les droits divers subissent, de leur côté, une progression

de 32.924.010 en 1848, à 41.826.184 francs en 1851. Le produit des poudres est stationnaire aux environs de 6 millions. Seul l'impôt sur le sel (hors du rayon des douanes) voit son produit baisser et passer de 12.233.623 francs en 1848 à 4.821.131 francs en 1851, par suite d'une diminution des droits des deux tiers.

6° *Produits des postes.* — Le produit des postes de 52.932.958 francs en 1848 passe à la suite de la réforme postale à 41.946.129 francs en 1849. L'assemblée effrayée ayant élevé la taxe des lettres, il s'élève à 43.541.458 francs en 1850, à 44.218.502 francs en 1851.

7° *Branches diverses de revenus.* — Les branches diverses de revenus comprennent les produits universitaires qui rapportent 2 millions, les produits éventuels affectés aux dépenses des départements qui rapportent de 14 à 27 millions, les produits et revenus de l'Algérie, des colonies et de la rente de l'Inde qui rapportent une vingtaine de millions, enfin les produits divers du budget qui rapportent de 20 à 40 millions. Parmi ces derniers, il faut mentionner pour la première fois la taxe sur la télégraphie privée qui rapporte 95.444 francs en 1851.

Dans cette catégorie doit être rangée la taxe sur les biens de mainmorte établie par la loi du 20 février

1849, qui rapporte en 1849, 1850, 1851, 3 millions 150.000 francs.

8° *Ressources extraordinaires.* — La République de 1848 a dévoré en quatre années 957.895.540 fr. de ressources extraordinaires, soit une moyenne de 239.473.885 francs par année, alors que la moyenne de 1840 à 1848 était de 70.855.098 francs seulement. Sur cette somme de près d'un milliard, 560.657.201 fr. figurent au budget de 1848, 174.835.162 francs au budget de 1849, 135.076.506 francs au budget de 1850 et 87.326.671 francs au budget de 1851.

Les ressources extraordinaires auxquelles on eut recours sont les suivantes :

1° Les 45 centimes additionnels à la propriété foncière, pour l'année 1848 seulement, et qui rapporta 192.064.734 francs ;

2o La retenue proportionnelle sur les traitements et pensions décrétée par le gouvernement provisoire le 4 avril 1848, pour l'année 1848 seulement, qui rapporta 8.635.152 francs;

3° Les emprunts en rentes qui s'élevèrent à 251.026.516 francs en 1848, à 20.859.282 francs en 1849, à 38.527.793 francs en 1850 ;

4° Le produit de la consolidation de la réserve de l'amortissement qui s'éleva à 105.930.798 francs, en 1848, à 141.975.880 francs en 1849, tomba par

suite des annulations à 72.962.932 francs en 1850 pour passer à 76.053.587 francs en 1851 ;

5° Les remboursements effectués à divers titres par les compagnies de chemins de fer: 3.000.000 en 1848, 12.000.000 en 1849, 23.785.781 francs en 1850, et 11.273.083 francs en 1851.

CHAPITRE II

La Dette publique

La dette publique comprend la dette perpétuelle, la dette viagère, la dette flottante. Nous n'avons pas à faire mention de la dette remboursable à terme ou par annuités d'origine récente.

§ 1. — La Dette perpétuelle

La dette perpétuelle, qui « comprend dit M. de Bray (*Répertoire de Béquet : dette publique*) toutes les rentes qui doivent être payées jusqu'au rachat que le débiteur peut imposer, mais que le créancier ne peut jamais exiger », ne renferme de nos jours qu'un seul type, le 3 o/o ; mais en 1848 les types 5 o/o, 4 1/2 o/o, 4 o/o et 3 o/o coexistaient et à la date du 23 février se décomposaient ainsi :

5 o/o......	146.749.591	francs de rente
4 1/2 o/o...	1.026.600	—
4 o/o......	26.507.375	—
3 o/o......	70.003.640	—
Total..	244.287.206	

Cette somme de 244.287.206 francs s'accroîtra successivement pendant toute la durée de la deuxième République, par suite de toute une série de mesures que nous allons passer en revue :

1° Les divers emprunts auxquels la détresse du Trésor obligea de recourir ;

2° Les différentes consolidations qui furent imposées par la nécessité de restreindre la dette flottante : consolidations des livrets de caisse d'épargne, des bons du Trésor, des fonds placés au Trésor par les établissements tontiniers, les communes et les établissements publics.

3° Le rachat du chemin de fer de Paris à Lyon ;

4° L'indemnité qui fut allouée aux colons dépossédés par l'abolition de l'esclavage.

Nous examinerons quel sera, en présence de ces diverses augmentations de la dette, le rôle de l'amortissement.

1° L'emprunt national de 1848 et la reprise de l'emprunt de 1847.— En présence de la situation financière qui avait été révélée à la Constituante par Garnier-Pagès, puis par Goudchaux, à l'annonce au lieu d'un excédent des recettes, au budget de 1848, comme on avait voulu le faire croire tout d'abord, d'un déficit probable supérieur à 200 millions, il était évident que l'impôt seul, même poussé jusqu'à ses dernières limites, ne pourrait arriver à faire face aux dépenses de l'État. On devait avoir recours à

des ressources exceptionnelles : l'emprunt s'imposait.

On n'avait pas attendu l'entrée en scène de la Constituante, pour faire appel au crédit. A la fin de la monarchie de Louis-Philippe, une loi du 8 août 1847, avait décrété un emprunt de 350 millions en 3 o/o et l'avait adjugé pour 250 millions à la maison Rothschild au taux de 75 fr.25. Cet emprunt se soldait par versements mensuels, lorsque éclata la révolution de Février. Celle-ci interrompit les versements ; les souscripteurs et Rothschild, finalement, comme les autres, déclarèrent que les circonstances nouvelles ne leur permettaient plus de tenir leurs engagements anciens. Privé de cet appoint, Garnier-Pagès voulut faire appel au patriotisme français pour fournir au Trésor l'argent qui lui manquait. Il craignait que si le gouvernement empruntait sous les formes ordinaires, l'opération ne put se faire que dans des conditions trop onéreuses, et ne grevât le Trésor d'une lourde charge, à un moment où il était, moins qu'à un autre, capable de la supporter. Le 9 mars, fut décidée l'ouverture d'un emprunt qui prit le nom d'« emprunt national ». La somme de 100 millions, reliquat de l'emprunt de 1847, devait être immédiatement émise par les soins du ministre des Finances. Tous les citoyens, qui voulaient apporter leur tribut volontaire à la prospérité de la République, y seraient admis. L'emprunt serait ouvert pendant un mois, et, en échange de leurs offrandes, les souscripteurs

recevraient un coupon de rente 5 o/o au pair, quand bien même ce fonds dépasserait le pair avant le versement de la souscription. Cette dernière assurance n'était guère menaçante pour les intérêts du Trésor. En effet, le 5 o/o était à 71 francs au moment où le ministre prenait cet engagement, et dans le mois durant lequel la souscription devait demeurer ouverte, il tombait à 50 francs (cours du 5 avril 1848). Ainsi, offrir du 5 o/o au pair, c'était demander aux souscripteurs de faire cadeau à l'État de 25 et même 50 o/o du montant de leur souscription.

D'ailleurs, Garnier-Pagès reconnaissait sans difficulté que ce n'était pas là une opération financière, mais bien une mesure politique. Il s'en remettait au patriotisme de tous et croyait à un élan semblable à celui des engagés de 92. Mais son chaleureux appel ne fut pas entendu. L'emprunt national, qui ne fut jamais coté, sombra dans l'oubli. Les offres patriotiques qui, en mars 1848, atteignirent 266.750 fr., tombèrent à 151.732 fr.73 en avril ; à 11.048 fr. 12 en mai ; à 10.480 fr. 55 en juin ; à 1.333 fr. 34 en juillet ; à 33 fr.34, en août ; à 166 fr. 68 en septembre, le délai fixé d'abord à un mois ayant été en quelque sorte indéfiniment étendu, si bien que le Trésor ne recueillit que 441.544 francs.

Garnier-Pagès ne se fit pas longtemps illusion sur le succès de son opération. Quelques jours après le décret du 9 mars, le 16 mars, il se fit autoriser par

le gouvernement à imputer sur la somme de 100 millions la consolidation des bons royaux que le Trésor se trouvait hors d'état de rembourser. Les détenteurs des bons émis antérieurement à la date du 24 février 1848 pouvaient les échanger contre des coupons de l'emprunt national, rentes 5 o/o au pair. De cette façon, le ministre avait lieu d'espérer que l'emprunt serait souscrit au moins pour une fraction notable. Les versements ainsi effectués en bons du Trésor, s'élevèrent, en mars, à 12.952.782 fr.67 ; en avril, à 5.392.593 fr. 73 ; en mai, à 7.238.785 fr. 93 ; en juin, à 56.506 fr.20 ; en juillet, à 100.000 francs et formèrent un total de 25.740.668 fr. 53. Si l'on ajoute cette somme à celle de 441.544 francs que nous venons d'indiquer précédemment, on voit que le fameux emprunt national ne fut, malgré l'expédient imaginé par le ministre, souscrit que pour 26.182.213 fr.29, c'est-à-dire pour à peine plus du quart de la somme demandée, et donna lieu à la création de 1.309.104 francs de rentes 5 o/o (1).

Si l'emprunt national de Garnier-Pagès avait complètement échoué, fallait-il complètement renoncer à cette ressource de l'emprunt pour restaurer le désordre des finances et ranimer le crédit ? L'Assemblée Constituante ne le pensa pas. Dès le

1. Cette somme devait être élevée dans la suite, comme nous verrons.

22 juillet, Goudchaux, en examinant le budget de 1848, proposa un projet qui faisait revivre l'emprunt de 1847 dans ses conditions essentielles. Les engagements, contractés par les souscripteurs du dernier emprunt, n'ayant pas été exécutés pour les derniers termes échus, cet emprunt devait être déclaré nul, en ce qui concernait les versements non effectués et les rentes non délivrées. Il était ouvert, au ministère des Finances, un crédit de 13.131.500 francs de rentes, 5 o/o, jouissance du 22 mars 1848, qui devaient être négociées à un cours à déterminer ultérieurement. Le ministre espérait de la sorte éviter toute spéculation, tout agiotage sur le prix proposé et sur celui qui serait fixé dans la séance où la loi serait discutée. Les versements des deux premiers termes, effectués à titre de fonds de garantie sur l'emprunt de 1847, conservaient la même affectation pour l'emprunt à négocier et étaient admis comme comptant dans cet emprunt.

Ainsi, dans l'emprunt proposé, l'intérêt était élevé de 3 à 5 o/o, de façon à correspondre davantage au cours d'alors des effets publics et à être plus conforme aux habitudes des capitalistes, le taux de négociation restant en fin de compte de 75 fr. 25, le ministre s'étant rallié à ce chiffre devant l'Assemblée Nationale. En outre, en rendant aux certificats dont les souscripteurs étaient porteurs leur valeur primitive de 7 fr. 52 1/2 par 3 francs de rente 3 o/o, on faisait

disparaître l'application du droit de déchéance, droit incontestable, mais dont il était pénible d'user dans des circonstances où la force majeure pouvait être invoquée. Par ailleurs, une bonification d'intérêt correspondant à 2 fr. 50 environ était accordée aux souscripteurs. Le taux véritable de la négociation était donc en réalité de 65 fr. 25 seulement.

De ces diverses modifications, il résultait un dommage énorme éprouvé par le Trésor, puisque l'emprunt de 1847 devait donner lieu à l'inscription au Grand Livre d'une rente de 9.666.777 francs, et que l'opération proposée donnait lieu à la création d'une rente totale de 15.676.413 francs (1).

Mais le gouvernement n'était pas en mesure de faire la loi, il devait la subir. Après une courte discussion, où ne fut guère mis en question que le chiffre de 75 fr. 25, jugé trop faible par plusieurs députés, alors que la rente était en hausse au cours de 77 fr. 20 et que, par ailleurs, les prêteurs étaient passibles d'une déchéance pour le premier versement de 7 fr. 52, les dispositions que le ministre avait arrêtées avec les banquiers furent ratifiées par l'Assemblée, sur avis conforme du comité des finances, dans sa séance du 21 juillet 1848.

Au taux exorbitant où il était émis, le nouvel emprunt devait avoir plus de succès que l'emprunt

1. Dont 2.569.413 francs émis avant la révolution de 1848.

national. A une très faible somme près, il fut couvert presque entièrement à la date fixée du 12 août. On le souscrivit jusqu'à concurrence de 13.095.250 francs de rente.

2° Consolidation : A) des livrets de Caisse d'épargne ; B) des bons du Trésor ; C) des fonds placés au Trésor par les établissements tontiniers, les communes et les établissements publics. — Pour liquider ses dettes, l'État a un autre moyen que l'emprunt proprement dit. Au lieu de s'adresser à ce dernier afin d'obtenir les capitaux qui lui permettront de donner satisfaction à ses créanciers, il peut livrer en paiement directement ses titres de rentes. C'est le procédé connu, sous le nom de consolidation, qui consiste dit M. Leroy-Beaulieu « à rendre perpétuelles ou du moins à long terme, des dettes qui étaient à court terme, ou même exigibles à la volonté du créancier ». L'État réemprunte en quelque sorte, par ce moyen, pour un nouveau délai, les sommes dont il aurait dû effectuer le remboursement. Parfaitement équitable lorsqu'elle est facultative et que le créancier est libre d'opter entre le maintien de sa situation et la conversion de sa dette, la consolidation est éminemment condamnable lorsqu'elle est obligatoire. Il y a alors violation évidente du contrat, puisque le créancier ne peut rentrer dans son argent au terme convenu et

elle constitue un véritable emprunt forcé. C'est malheureusement ainsi que les choses se passent généralement dans les périodes de crise, et la République de 1848 nous a donné par la consolidation des livrets de Caisse d'épargne, des bons du Trésor, et des fonds placés au Trésor par les établissements tontiniers, les communes et les établissements publics, trois exemples de ce genre particulier et détestable d'emprunt forcé.

A. — *Consolidation des livrets de Caisse d'épargne.* — A peine la révolution de Février eut-elle éclaté, qu'il se passa dans les caisses d'épargne ce qu'un tel événement devait amener : les bureaux furent encombrés d'une foule de déposants qui, soit par crainte de l'avenir, soit par besoin réel, vinrent demander le remboursement de leurs économies, et les demandes de remboursement furent de plus en plus nombreuses à mesure que la crise commerciale s'étendait.

D'un million la première semaine, elles passèrent à 1.800.000 la seconde, et la progression s'accentua : le 15 mars, il fallait rembourser 3.353.000 francs

Or, les caisses d'épargne n'étaient pas nanties de disponibilités suffisantes pour faire face à de pareilles exigences. Des 355 millions dont les caisses d'épargne étaient débitrices à la date du 24 février, 66 seulement se trouvaient en compte courant au Trésor ; le reste était immobilisé en rentes ou actions de

canaux. Or, au taux où était tombée la rente, le gage était en fait indisponible, de sorte que le Trésor supportait directement le poids du remboursement.

Il fallait à tout prix essayer d'arrêter le mouvement. C'était là le but que visa un décret en date du 7 mars qui élevait de 4 0/0 à 5 0/0 le taux de l'intérêt alloué aux caisses d'épargne. Mais la mesure ne produisit aucun résultat et le surlendemain, 9 mars, un nouveau décret suspendait les remboursements en espèces ou du moins les limitait à 100 francs pour chaque livret et offrait le paiement du surplus moitié en bons du Trésor, à quatre et six mois, et moitié en rentes 5 0/0 au pair de 100 francs. Le gouvernement provisoire admettait ainsi une distinction qui n'avait rien de juste ni de conforme à l'évidence des faits, interdisait tout remboursement au delà d'une somme minima une fois payée, et donnait en paiement des valeurs qu'il offrait au pair, alors qu'elles avaient perdu 30 et 40 0/0, le 5 0/0 valant tout au plus 70 francs en mars.

L'Assemblée Constituante se devait à elle-même de réparer cette injustice et de tirer les caisses d'épargne de la position où les avait placées la fâcheuse politique du gouvernement provisoire. Dans la séance du 2 juin Billault, parlant au nom du comité des finances formula un projet de décret, dont l'objet était l'adoption pour les consolidations à faire des livrets de caisse d'épargne comme, d'ailleurs, des bons

royaux, d'un taux de capitalisation en rapport avec la valeur actuelle des rentes sur le Grand Livre. Le 5 0/0 valait alors 70 francs, et c'était le taux que proposait le comité. La consolidation devait être purement facultative. Car, à quoi bon, disait Billault, imposer la conversion en rentes à ceux des déposants qui ne demandaient qu'à conserver leurs économies en les laissant à la Caisse d'épargne. Ce dernier parti qui, nous le verrons, ne devait pas être adopté, aurait permis non seulement de satisfaire les déposants dans le besoin, mais encore n'aurait imposé à l'État que des sacrifices de peu d'importance. Le plus grand nombre des déposants, en effet, serait resté dans la situation où il se trouvait, sans demander autre chose que la continuation de l'allocation des intérêts. Ce qui vient à l'appui de cette insertion, c'est qu'à la suite du décret du 9 mars, rendu pourtant à une époque de crise aiguë, il n'y eut pas la moitié des déposants qui retirèrent l'allocation de 100 francs qui leur était offerte.

Le ministre Goudchaux reconnut, avec la comité, que les dépôts de Caisse d'épargne constituaient une dette sacrée, et il adopta son projet, tout au moins dans son esprit réparateur. Il proposa :

Que les livrets résultant des dépôts antérieurs au 24 février 1848, et dont le montant en capital et en intérêts s'élèverait à 70 francs et au-dessus seraient consolidés en rente 5 0/0 au cours de 70 francs. Le

ministre, contrairement au comité des finances, seralliait au principe de la conversion obligatoire ; — Que, quant aux personnes qui, conformément au décret du 9 mars, avaient été remboursées d'une partie de leurs dépôts, en coupons de rente 5 o/o au pair — tel pouvait être le cas des dépositaires de plus de 100 fr., pour le surplus — il leur serait délivré un coupon de rente 5 o/o, représentant la différence entre le cours de 70 francs et le pair de 100 francs ; — Que les livrets inférieurs à 70 francs seraient remboursés en numéraire.

De plus, les rentes 4 o/o transférées à la Caisse des dépôts et consignations, pour le compte des caisses d'épargne en exécution des lois du 31 mars 1837 et du 22 juin 1845, seraient annulées.

Sauf les réserves que l'on peut faire sur le principe de la conversion obligatoire, il faut reconnaître que les dispositions proposées par Goudchaux étaient parfaitement équitables.

Malheureusement, l'Assemblée dans sa séance du 7 juillet céda au désir de faire profiter l'État de l'amélioration subite des cours, qui avait suivi l'annonce des mesures projetées, accueillies avec faveur par l'opinion publique. Elle adopta le projet, tel que le présentait Goudchaux, mais au lieu du taux de 70 fr. elle se laissa aller jusqu'à fixer celui de 80 francs, cours accidentel du jour même de l'adoption.

C'était de sa part une grande erreur. Les rentes que

l'on allait émettre ne pouvaient pas ne pas avoir d'influence sur les cours : le jour même où le vote eut lieu, la situation était changée : les cours baissèrent rapidement jusqu'au mois de novembre où ils tombèrent à 64 francs. Du taux exagéré où s'était faite la conversion devait ressortir plus tard l'obligation d'en venir à une mesure réparatrice. Elle fut proposée par le successeur de Goudchaux au ministère des Finances, Trouvé Chauvel, et l'Assemblée s'empressa de l'adopter. La loi du 21 novembre 1848 accorda, à chaque déposant, dont le compte avait été converti en rentes au taux de 80 francs, un livret spécial sur lequel devait être porté, à titre de compensation, la différence entre le taux de 80 francs et celui de 71 fr. 60, cours moyen des trois mois qui avait précédé le jour où la conversion avait été ordonnée. Ce fut donc une somme de 8 fr. 40 en espèces par chaque 5 francs de rente provenant de la conversion qui dut être inscrite sur ce livret spécial.

B. — *Consolidation des bons du Trésor.* — Les bons du Trésor devaient suivre un sort analogue à celui des dépôts des caisses d'épargne. Après la révolution de Février, les porteurs des 318 millions de bons du Trésor qui venaient à échéance, ne voulurent à aucun prix entendre parler du renouvellement de leur créance. Ainsi, du 25 février au 15 mars,

il fallut rembourser pour 44 millions de bons. Au 16 mars, il y avait encore en circulation 274 millions de bons dont le remboursement immédiat pouvait être exigé.

La consolidation de cette partie de la dette flottante s'imposait donc afin de boucher la fissure par où les fonds s'écoulaient du Trésor. C'est ce qui amena le gouvernement provisoire à rendre le décret du 16 mars — dont il a été question à propos de l'emprunt national — qui décidait que jusqu'à ce qu'il fut statué sur la matière par l'Assemblée nationale, les détenteurs de bons royaux, créés antérieurement à la date du 24 février, pourraient échanger leurs titres contre des coupons de l'emprunt national, rente 5 o/o au pair ; dans le cas où l'échange ne serait pas accepté, ces bons devaient être remboursés en espèces dans les six mois de leur échéance.

L'emprunt national en 5 o/o n'ayant pas de cote en bourse, la mesure équivalait donc à une consolidation en 5 o/o au pair. « Cette consolidation en rente au pair, dit Vuhrer, dans son *Histoire de la dette publique en France*, d'une dette exigible stipulée remboursable au taux de sa constitution, et cet ajournement à six mois constituait une mesure ressemblant singulièrement à une banqueroute à peine déguisée. Le jour, en effet, où fut rendu le décret dont il s'agit, le 5 o/o avait oscillé entre 71 et 65 fr. On contraignait les porteurs de bons à recevoir, une

valeur représentative au cours moyen de 68 francs environ (elle devait quelques jours plus tard tomber à 50 francs) en échange d'une créance de 100 francs ; c'était leur faire dommage de plus du tiers, de ce que l'état leur devait. C'était aussi porter au crédit un coup funeste, à un moment où il était déjà profondément ébranlé, et où les embarras croissants du Trésor pouvaient faire supposer que l'on aurait à lui demander de prochains et importants concours. »

Qu'allait faire l'Assemblée Nationale en présence d'une pareille situation ? Le 2 juin, Billault, parlant au nom du comité des finances, proposa pour les bons du Trésor, une mesure identique à celle demandée pour les dépôts de caisse d'épargne : la consolidation en rentes 5 o/o au cours de 70 francs. Le 3 juillet, Goudchaux renouvela cette proposition, avec quelques modifications, mais au même cours de 70 francs. La pensée de cette mesure obtint l'assentiment du pays et de l'assemblée, une ère nouvelle s'ouvrit pour le crédit, et le public s'empressa d'en escompter les résultats. Le jour de la discussion du décret, le 7 juillet, les rentes touchaient les cours de 80 francs pour le 5 o/o et de 51 francs pour le 3 o/o.

Aussi l'assemblée, entraînée par l'impulsion du moment et dans la pensée que les cours de Bourse ne pourraient que s'améliorer, après une longue délibération, au cours de laquelle furent apportés de nombreux amendements, adopta le chiffre de 55 francs

en 3 o/o pour la consolidation des bons du Trésor émis antérieurement au 24 février 1848, dont les détenteurs n'avaient pas accepté l'échange inscrit dans le décret du 16 mars. Quant aux détenteurs qui, conformément au décret du 16 mars, avaient échangé leurs bons contre des coupons de rente 5 o/o au pair, il leur serait attribué un coupon de rente 5 o/o représentant la différence entre le cours de 80 francs et le pair de 100 francs.

L'adoption du 3 o/o au lieu du 5 o/o pour la consolidation des bons du Trésor, avait été demandée en fin de compte par le gouvernement, mais au cours de 48, sous l'impression de la hausse des fonds publics et dans l'espoir — le 5 o/o étant choisi pour la consolidation des dépôts de caisse d'épargne — de faire supporter la surcharge qui résulterait des mesures prises à tous les fonds existants, plutôt qu'à un seul. Par ailleurs, les bons du Trésor appartenaient à des capitalistes, familiarisés pour ainsi dire avec les différents types de rente, alors que les déposants de caisses d'épargne ne connaissaient guère que le 5 o/o. Le comité des finances en majorité et à l'exception de Berryer, était hostile à cette mesure, qui devait trop augmenter le capital de la dette.

Nous avons vu que contrairement aux espoirs des membres de l'Assemblée Nationale, les cours relativement élevés du 7 juillet ne se maintinrent

pas. Le recouvrement du capital primitivement fixé n'était plus garanti et les créanciers du gouvernement subissaient des pertes considérables. Le gouvernement voulut remédier à cette situation : il proposa d'allouer à titre de complément de consolidation une somme déterminée par la différence entre le taux de 55 francs alloué le 7 juillet et le cours du jour, et que les porteurs de bons du Trésor recevraient en une inscription de rente. Le comité des finances et l'Assemblée Nationale dans sa séance du 21 novembre le suivirent dans cette voie. Il fut décidé, pour les bons émis antérieurement au 24 février 1848 et pas encore convertis, l'adoption d'un taux de consolidation de 46 fr. 40. Pour les consolidations déjà opérées, il serait délivré aux anciens porteurs une inscription supplémentaire de rente 3 o/o représentant la différence entre le taux de 55 francs et celui de 46 fr. 40. Quant aux personnes qui, conformément au décret du 16 mars 1848, avaient échangé leurs bons du Trésor contre des coupons de rente 5 o/o de l'emprunt national au pair, et qui, par suite du décret du 7 juillet avaient droit à recueillir un coupon de rente 5 o/o, représentant la différence entre 100 et 80 francs, le décret du 21 novembre leur alloua une inscription supplémentaire de rente 5 o/o, représentant la différence entre 80 et 71 fr. 60, leur faisant ainsi une situation identique à celle des déposants de caisse d'épargne.

C. — *Consolidation des fonds remis au Trésor par les établissements tontiniers, les communes et les établissements publics.* — Une violation plus grande du droit de propriété avait été commise à l'encontre des établissements tontiniers qu'à l'encontre des déposants de Caisse d'épargne et des porteurs de bons du Trésor, lorsque Garnier-Pagès, par son arrêté du 20 mars, décida que le montant des arrérages et annuités à percevoir par les établissements tontiniers, serait provisoirement versé au Trésor public à l'intérêt de 5 o/o. C'était là une confiscation véritable, puisque d'après leurs statuts, les sociétés étaient tenues d'acheter dans un terme fixé les rentes au cours du jour. Avant la Révolution la rente était à 120 ou à 125 francs, les sociétés l'avaient donc payée ce prix. Après les journées de Février, la rente était tombée bien au-dessous du pair, les sociétés devaient profiter de cette baisse. L'arrêté de Garnier-Pagès le leur interdisait, et au lieu de l'argent à 60 o/o qu'elles auraient eu si elles avaient acheté ces rentes, comme leurs statuts le leur commandaient, elles se voyaient contraintes de ne pas acheter ces rentes et de perdre 40 o/o.

On a vu dans cette mesure du gouvernement provisoire comme un présage avant-coureur d'une réforme d'ensemble à laquelle Garnier-Pagès aurait attaché son nom, et qui aurait abouti à la reprise graduelle par l'État d'entreprises capitalistes d'intérêt général

(compagnies de chemins de fer, de canaux, de mines, d'assurances) selon les revendications de Louis Blanc et des démocrates. Dans les considérants, le ministre proclamait que les fonds versés dans les tontines étant le fruit du travail et de l'épargne du peuple, et qu'ils constituaient un dépôt sacré, placé sous la sauvegarde de l'honneur du pays et la garantie de la République, c'était « dans l'intérêt des souscripteurs qu'il y avait lieu de pourvoir d'urgence au placement du montant des arrérages et annuités perçues ». Il faisait ainsi allusion à certaines critiques plus ou moins justifiées auxquelles avait donné lieu la gestion des caisses tontinières. On pouvait penser qu'elles n'offraient pas une garantie suffisante aux épargnes populaires qui s'y déversaient.

Mais le remède était vraiment pire que le mal et la mesure fut accueillie avec défaveur dans les milieux financiers. L'Assemblée Nationale devait, en revenant sur ce décret, témoigner sa sollicitude envers des sociétés éminemment recommandables, représentant à la fois les qualités de l'épargne et les vertus de l'association. La difficulté était de déterminer le cours des rentes qui serviraient au remboursement des fonds versés au Trésor. Le 11 juillet Goudchaux, en demandant à l'assemblée l'abrogation de l'arrêté ministériel du 20 mars, avait proposé que les fonds versés au Trésor en exécution de cet arrêté

seraient remboursés avec les intérêts comptés jusqu'à ce jour en rentes 5 o/o au cours de 80 francs. L'assemblée, conformément à l'avis du comité des finances, pensa qu'il serait peut-être moins simple, mais plus équitable, d'adopter le remboursement, non au taux actuel de la rente, 80 francs, mais à un taux en rapport avec celui des jours où les versements avaient été effectués. Aussi décida-t-elle par une loi du 29 juillet, que les fonds versés au Trésor devaient être convertis avec les intérêts comptés jusqu'à ce jour en rentes 5 o/o au cours moyen du temps fixé par les statuts pour la conversion, en calculant ce délai du jour de chaque versement opéré par les diverses compagnies.

La même loi du 29 juillet leva la défense qui avait été faite sous l'impérieuse nécessité des circonstances, par une circulaire du 25 mars 1848, aux communes et établissements publics, d'employer en achat de rentes les sommes placées par eux au Trésor, et décida que les sommes placées au Trésor, que les communes et établissements publics voudraient employer en achats de rentes, seraient consolidées dans le fonds désigné et avec jouissance du semestre courant, au cours moyen de la Bourse le lendemain de l'arrivée de la demande dans les bureaux du Trésor. Ainsi était proclamé, en principe, le droit qu'avaient les communes et établissements publics de se faire indemniser du dommage éprouvé.

On ne saurait trop applaudir à la pensée qui inspira ces divers actes de l'Assemblée Nationale. Il convient en même temps de remarquer que leur effet sur le crédit fut singulièrement fécond. « Jusque-là, dit Vuhrer, les petits capitalistes, les déposants aux caisses d'épargne, n'avaient guère connu, que de nom, les rentes sur l'État. En devenant les créanciers directs du Trésor, en recevant des inscriptions du Grand Livre, ils apprirent la sécurité attachée à cette nature de titres, la facilité de leur acquisition, de leur possession et de leur aliénation, la régularité de la perception du revenu et l'exemption de tout impôt, et l'on peut dire que c'est de l'époque dont nous nous occupons que date la vulgarisation de la rente et sa diffusion dans toutes les classes, même les plus infimes de la société. Entre autres avantages, cette vulgarisation a assuré le succès du régime des souscriptions publiques aux emprunts, dont on a fait, sous l'empire et depuis, un si fréquent et si profitable usage. Elle a en même temps donné aux cours des fonds d'État une solidité qu'ils n'avaient pas lorsqu'ils étaient dans les mains d'un nombre relativement restreint de possesseurs, sur lesquels les événements avaient une prise plus facile. »

3° **Le rachat du chemin de fer à Paris à Lyon.** —Nous verrons dans une autre partie que l'Assemblée

Constituante eut à trancher la question du rachat en bloc de tous les chemins de fer. Elle se prononça pour la négative. Cependant le chemin de fer de Paris à Lyon se trouvait dans une situation toute particulière. Les dépenses s'étaient élevées bien au delà du chiffre prévu, 200 millions, au moment de la formation de la compagnie en 1845. Lorsqu'éclata la révolution de 1848, la compagnie, afin de n'être pas obligée de réaliser à un cours déprécié les rentes qu'elle possédait pour faire face à ses besoins, sollicita à diverses reprises du gouvernement des secours mensuels de 4 ou 5 millions. Le gouvernement provisoire ne voulut, à aucun prix, lui venir en aide. L'Assemblée Nationale refusa également une subvention et préféra, puisque la compagnie était hors d'état de poursuivre les travaux, racheter le chemin de fer, comme le demandait le conseil d'administration lui-même. Tel fut l'objet du décret du 17 août 1848 qui décidait la rentrée dans la possession de l'État du chemin de fer de Lyon, dont les travaux devaient être poursuivis aux frais du Trésor national et sous la direction du ministre des Travaux publics. Il ne s'agissait d'ailleurs, dans la pensée de la Constituante, que d'une solution essentiellement provisoire. On attendait des jours meilleurs, pour pouvoir, la prospérité renaissant, concéder la ligne à une nouvelle compagnie. C'est pourquoi le décret du 17 août 1848 garda un silence absolu, relativement au mode d'exploitation qui serait appliqué au chemin de fer de Lyon, au fur et à mesure de son achèvement.

En fait, les choses devaient se passer ainsi et quelques jours à peine après le coup d'État du 2 décembre 1851, un décret du 5 janvier 1852 concédait la ligne à une nouvelle compagnie, moyennant l'assurance d'une garantie d'intérêts à 4 o/o pour le prix de 114 millions destiné à rembourser les dépenses faites.

Le rachat ne pouvait s'opérer qu'en rentes, mais il fallait déterminer la quotité. La compagnie aurait voulu que la perte à infliger aux actionnaires fut uniquement celle qu'ils auraient faite, si au lieu de placer leur argent en actions, ils l'avaient placé en rentes. Dans ces conditions, on aurait donné à chaque actionnaire ayant versé 250 francs — les actions en effet n'avaient été libérées que de moitié — une rente de 10 francs, la rente 5 o/o étant au cours de 125 les jours précédant la révolution de Février. Le projet général de rachat prenait pour base la moyenne des cours des actions et de la rente pendant les six derniers mois précédant la Révolution et proposait le chiffre de 6 fr. 60. Le comité des travaux publics, la même moyenne, mais pendant les dix-huit derniers mois, soit 8 fr. 47. En fin de compte, et d'accord avec le ministre des Finances, l'assemblée s'en tint

à la moyenne des douze derniers mois et adopta le chiffre de 7 fr. 60.

Ce chiffre était en rapport avec la valeur actuelle desactions qui était de 95 francs. Les administrateurs déclarèrent que l'indemnité était faible, insuffisante, mais telle qu'elle était, elle faisait aux actionnaires une situation de beaucoup préférable à celle qui résulterait de la rupture des négociations, et qu'en âme et conscience, les conditions accordées ne pouvaient autoriser que des regrets naturels et non des plaintes fondées.

Ainsi donc, en vertu du décret du 17 août 1848, chacune des 400.000 actions de 500 francs, sur lesquelles avait été opéré un versement de 250 francs, devait recevoir un titre de 7 fr. 60 de rente 5 o/o. Quant aux actionnaires qui s'engageaient à solder le montant intégral de leur souscription, ils pouvaient échanger leurs titres contre des certificats de 25 francs de rente 5 o/o (1). Le ministre des Finances était autorisé à inscrire sur le Grand Livre de la dette publique la somme des rentes nécessaires pour les liquidations ainsi réglées, somme qui devait s'élever à 6.817.348 francs de rente 5 o/o.

4° **L'Indemnité coloniale.** — Le 27 avril

1. Les sommes que les possesseurs d'actions versèrent au Trésor pour profiter de cette disposition s'élevèrent à 54.272.250 francs.

1848, le gouvernement provisoire, considérant que « l'esclavage est un attentat contre la dignité humaine, qu'en détruisant le libre arbitre de l'homme, il supprime le principe naturel du droit et du devoir, qu'il est une violation flagrante du dogme républicain : liberté, égalité, fraternité », décrétait l'abolition complète de l'esclavage dans toutes les colonies de la République, mais faisait réserve expresse de l'indemnité à payer aux colons atteints par la mesure, et laissait à l'Assemblée Nationalequi allait se réunir, la tâche d'en régler la quotité.

C'était là une mission particulièrement délicate, car il fallait avant tout assurer, avec un régime de liberté, la continuation de l'exploitation des cultures et des usines, et le maintien des rapports commerciaux entre la métropole et les colonies. Pour sauver le travail colonial en l'émancipant, il fallait le racheter par une indemnité qui permettrait une juste rémunération des travailleurs. Il parut raisonnable de s'en tenir, pour l'évaluation de cette indemnité, à l'appréciation de la dépense du salaire. Le taux moyen du salaire était d'environ 0 fr. 75. D'autre part, la population active qui allait bénéficier de l'émancipation — hommes, femmes et enfants de plus de six ans — comprenait 198.000 noirs. Mais sous le régime de l'esclavage, le travail n'était pas gratuit, les colons devaient à leurs esclaves la nourriture, le

logement et le vêtement, charges qui pouvaient s'évaluer à 38 centimes par jour pour chaque esclave. Le nouveau régime ne devait donc entraîner pour les colons qu'une dépense supplémentaire de 37 centimes par travailleur et par jour. En comptant 198.000 travailleurs et 250 jours de travail par an, la dépense en bloc pour l'ensemble des colonies s'élevait à 18.315.000 francs, chiffre qui, additionné pendant cinq années, donnait 91.575.000 francs, ou en chiffres ronds 90.000.000, et pouvait servir de base à une indemnité équitable. Il n'était pas, en effet, question du rachat des esclaves à leurs anciens maîtres, mais d'une simple indemnité.

L'amiral Verninhac, ministre de la Marine et des Colonies, se rallia à ce chiffre de 90 millions et proposa de répartir l'indemnité en 10 annuités variables, dont les plus fortes reviendraient aux premières échéances (12 millions pour les années 1848, 1849, 1850; 10 millions pour les années 1851, 1852, 1853; 8 millions pour les années 1854 et 1855; 4 millions pour les années 1856 et 1857). Mais la valeur vénale du travail n'étant pas la même dans toutes les colonies et le chiffre de 0 fr. 75 ne représentant qu'une moyenne pour l'ensemble des possessions françaises, la somme de 90 millions devait être répartie entre les colonies intéressées d'après le principe de la valeur relative du travail, suivant les localités que l'on apprécierait en comparant la valeur vénale des

esclaves, et cette valeur vénale officiellement constatée et multipliée par le nombre des noirs affranchis fournirait le droit proportionnel de chaque colonie dans la distribution du fonds de l'indemnité.

La première annuité devait être immédiatement distribuée, à titre d'acompte imputable sur le règlement définitif de l'indemnité, aux colons dépossédés. Le paiement devait être fait en numéraire ; mais sur les deux premières annuités, la portion offerte aux colons de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion serait soumise à des prélèvements qui serviraient à la formation d'un comptoir d'escompte dans chacune de ces colonies, et ces prélèvements seraient restitués aux indemnitaires sous forme d'actions de ces établissements.

La commission spéciale chargée du projet n'adopta pas les chiffres proposés par le gouvernement. Au lieu du versement par annuités variables d'un capital de 90 millions, il lui parut préférable d'allouer aux colons dépossédés une rente de 6 millions. Goudchaux, ministre des Finances, lui fit sur ce point une résistance acharnée, en se basant sur la dépression des fonds publics. Elle céda et se contenta de modifier sensiblement le projet du gouvernement. Le capital de l'indemnité serait réduit à 80 millions, mais les indemnitaires recevraient en plus une rente de 2 millions en 5 o/o.

La discussion ne put avoir lieu immédiatement.

Trouvé-Chauvel, puis Passy, remplacèrent Goudchaux aux finances et furent plus accommodants. Le 15 janvier 1849, un nouveau rapport fut présenté par la commission. L'indemnité serait fixée à une rente de 6 millions 3 o/o inscrite au Grand Livre de la dette publique. Mais le projet prévoyait en plus le versement en numéraire et en totalité, dans les trente jours de la promulgation de la loi, d'une somme de 6 millions qui serait divisée en deux parties égales, dont l'une aurait pour but de mettre entre les mains des colons une part bien faible sans doute de l'indemnité, mais qui pourrait leur être d'un secours momentané, et dont l'autre devrait servir à des prélèvements destinés à former un comptoir d'escompte et créer ainsi une source immédiate de crédit, qui permettrait d'attendre jusqu'au mois de juin le paiement d'un semestre de la rente. Le gouvernement, en fin de compte, se rallia à ce nouveau projet.

Goudchaux, alors simple député, défendit ardemment l'ancien projet lors de la discussion, le 23 avril 1849. Il montra le danger, en délivrant aux colons une rente de 6 millions 3 o/o, d'augmenter la dette publique d'un capital nominal de 200 millions, auquel s'ajouterait la somme de 6 millions dont on avait prévu le versement immédiat, soit en tout de 206 millions, somme qui, réduite au cours du jour, représentait 118 millions, dépassant ainsi de beaucoup le chiffre d'abord proposé de 90 millions.

L'assemblée tint compte des observations formulées par l'ancien ministre dans les modifications qu'elle fit subir au projet de la commission. La loi du 30 avril 1849, votée par 514 voix contre 38, décida l'adoption pour le paiement de l'indemnité d'une rente de 6 millions, mais en 5 o/o, le 5 o/o étant alors au cours de 90, la dette publique se trouvait augmentée d'un capital nominal de 120 millions seulement. Une somme de 6 millions devait aussi être payée en espèces aux indemnitaires, mais en subissant un prélèvement d'un huitième dans les pays où seraient créées des banques de dépôts et d'escompte, pour venir en aide à la formation de ces établissements. La rente de 6 millions devait être répartie entre les colonies de la manière indiquée par l'amiral de Verninhac, qui aboutit en fin de compte aux résultats suivants :

Martinique............................Fr.	1.507.885 80
Guadeloupe et indépendances............	1.947.164 85
Guyane..................................	372.571 86
Réunion.................................	2.055.200 25
Sénégal et dépendances....................	105.503 41
Nossibé et Sainte-Marie..................	11.673 81
Total..................Fr.	6.000.000 »

Toutes les mesures que nous venons d'énumérer

donnèrent lieu aux accroissements suivants de la dette publique :

	Rentes 5 o/o	Rentes 3 o/o
Emprunt national au pair. Fr.	1.309.104	
Compensation aux souscripteurs dudit emprunt........	519.283	
Emprunt de 1847 transformé en 5 o/o..................	13.107.000	
Consolidation des livrets de caisse d'épargne...........	19.620.808	
Consolidation des bons du Trésor....................		13.541.574
Compensation aux porteurs de ces bons...............		2.152.786
Consolidation des fonds d'établissements tontiniers.....	217.274	
Consolidation des fonds des communes et établissements publics..................	230.202	11.869
Rachat du chemin de fer de Paris à Lyon..............	6.817.348	
Indemnité aux propriétaires coloniaux dépossédés de leurs esclaves............	6.000.000	
Total.......... Fr.	47.821.019	15.706.229

Il résulte de ces chiffres que la deuxième Répu-

blique a augmenté le chiffre de la dette perpétuelle de 63.527.248 francs, mais il y a lieu de tenir compte des décroissements survenus pendant ce régime et qui furent les suivants :

Rentes annulées pour diverses causes.......Fr.	549.487
Rentes 4 o/o appartenant aux caisses d'épargne, annulées par suite de la consolidation des livrets....................................	8.035.211
Total des décroissements......Fr.	8.584.698

L'augmentation réelle de la dette aurait donc dû être de 54.942.550. Comme les rentes existantes au moment de la chute du roi Louis-Philippe étaient de 244.287.206, le total de la dette perpétuelle aurait dû être de 299.229.816.

En réalité le montant total des rentes inscrites ou à inscrire le 31 décembre 1851, ne fut que de 242.774.478 et se décomposait par fonds de la manière suivante :

5 o/o..................Fr.	185.788.145
4 1/2 o/o.................	895.302
4 o/o.....................	2.371.911
3 o/o.....................	53.719.120
Total.............Fr.	242.774.478

La différence 56.455.338 s'explique par les résultats du fonctionnement de la caisse d'amortissement que nous allons examiner.

L'Amortissement

La caisse d'amortissement devait recevoir le contre-coup de la perturbation que l'avènement de la deuxième République provoqua dans les finances de la France, et le principe d'amortissement auquel le gouvernement de Juillet avait déjà fait de larges brèches, devait succomber dans la tourmente.

La caisse d'amortissement avait été complètement réorganisée par le baron Louis. Une loi du 28 avril 1816 lui attribuait une dotation annuelle qui devait servir à l'achat de rentes. Les arrérages, provenant de ces rentes, devaient avoir la même destination. Aux termes d'une loi du 10 juin 1833, l'amortissement devait cesser d'agir sur les fonds qui étaient au-dessus du pair, mais le fonds d'amortissement qui leur appartenait et qui n'était pas employé devait être tenu en réserve et conservé au fonds particulier de chacun d'eux, pour leur être ensuite restitué dans le cas où ils viendraient à tomber au-dessous du pair. Aux termes de cette même loi, de celle du du 17 août 1835, et de celle du 25 juin 1841, cette réserve devait s'opérer en bons du Trésor, portant intérêt et délivrés chaque jour à la caisse d'amortissement ; les bons devaient ensuite, de semestre en semestre, être convertis en rente, au cours moyen

du semestre pendant lequel la réserve avait été accumulée.

En vertu de ces lois, depuis 1833 jusqu'à la Révolution, l'amortissement n'agit pas sur le 5 o/o, attendu que ce fonds fut toujours au-dessus du pair, et les réserves de l'amortissement de ce fonds lui furent conservées, d'abord en bons de Trésor, puis en rentes.

Après le 24 février, par suite de la baisse de tous les fonds publics qui fut la conséquence de la Révolution, l'amortissement aurait dû commencer à agir sur le 5 o/o et on aurait dû y consacrer, non seulement le chiffre journalier de sa dotation annuelle, mais encore les rentes qu'il avait rachetées et celles qui lui avaient été délivrées en échange de ses fonds non employés. La caisse d'amortissement aurait dû ainsi appliquer toutes ses ressources, réserves et dotations, au rachat de tous les fonds d'État puisqu'ils étaient alors tous cotés au-dessous du pair.

Mais la détresse du Trésor ne permit pas de procéder ainsi ; il aurait fallu suspendre les grands travaux publics en cours. Un arrêté du gouvernement provisoire du 29 février 1848, ayant autorisé le ministre des Finances à prendre les mesures qui lui sembleraient nécessaires relativement au service de l'amortissement, celui-ci, par un arrêté du 8 mars, décida que les rentes 5 et 4 1/2 o/o, quoique au-dessous du pair, continueraient comme avant le

24 février à ne pas être rachetées. L'amortissement ne recommença donc pas à agir sur le 5 et le 4 1/2 o/o. Bientôt même son action sur le 4 et le 3 o/o devait cesser. Une nouvelle décision du 22 juillet, en effet, étendit la suspension des rachats aux rentes 4 et 3 o/o. Les sommes destinées à l'amortissement des rentes 3 et 4 o/o devaient entrer dans la réserve, sous forme de bons du Trésor, comme étaient entrées les sommes affectées au 4 1/2 et 5 o/o, et les paiements en numéraire, effectués depuis le 14 juillet, devaient être reversés au Trésor en échange de bons portant la date de chacun des versements primitifs. Ainsi, à partir de la date du 14 juillet 1848, les opérations de la caisse d'amortissement furent complètement suspendues. La caisse n'en continua pas moins à recevoir sa dotation annuelle (environ 65 millions) ainsi que les arrérages des rentes qu'elle avait en portefeuille, mais ces ressources, destinées à l'extinction de la dette publique, étaient détournées de leur emploi légal et appliquées aux dépenses générales du budget. La loi sur le budget rectifié du 12 décembre 1848 devait sanctionner l'application qui avait été faite de la dotation de l'amortissement aux besoins de l'État, en abrogeant à partir du 1er janvier 1848 l'article 36 de la loi des finances du 25 juin 1841, en ce qui concernait l'affectation des réserves de l'amortissement aux découverts des budgets. Ainsi, chaque année, la portion non employée des

fonds d'amortissement devait être portée en recette au compte de l'exercice, comme elle était portée en dépense.

La deuxième République allait prendre à l'égard de la caisse d'amortissement une mesure plus grave encore. L'Assemblée législative, en présence des déficits par lesquels devaient se solder les budgets de 1848 et 1849, par une loi du 4 décembre 1849, ordonna l'annulation de toutes les rentes encore inscrites au Grand Livre au nom de la caisse d'amortissement. Ces rentes se montaient à 79.371.693 fr., mais on était obligé d'exclure de la mesure 4.308.000 fr. de rentes 5 o/o qui avaient été engagées à la Banque de France, en garantie d'une avance de 75.000.000 faite par elle au Trésor, en vertu du décret du 5 juillet 1848 (1), et qui ne pourraient rentrer à la caisse d'amortissement que lorsque le Trésor aurait été remboursé.

Le montant des rentes ainsi rayées s'élevait à 75.063.693 francs et se décomposait ainsi :

Rentes 5 o/o.........	8.232.978	francs
» 4 1/2.........	131.390	»
» 4............	16.100.253	»
» 3............	50.599.164	»
	75.063.693	francs

Sur ce chiffre, 28.622.606 francs de rentes prove-

1. V. plus loin : dette flottante.

naient des rachats, 46.441.087 francs de la consolidation des réserves. Les bons du Trésor remis chaque jour à la caisse d'amortissement pour le paiement des arrérages des rentes possédées par elle et dont l'annulation était ainsi prononcée, devaient cesser de lui être délivrés à partir du 1er janvier 1850, date à laquelle tous les bons encaissés seraient restitués au Trésor, sans qu'il y eut lieu de donner des rentes en échange.

L'annulation des 75.063.693 francs de rentes fut compensée à peine par une consolidation des réserves qui, au 31 décembre 1851, se montait à 18.608.355 fr. de rentes. Pendant toute la durée de la deuxième République, la caisse d'amortissement n'effectua, avant le 14 juillet 1848, qu'un rachat de rentes à peu près insignifiant de 1.252.829 francs (74.204 fr. en 4 o/o, 1.178.625 fr. en 3 o/o, rachetées au cours moyen de 66 fr. 92 pour le 4 o/o et 54 fr. 16 pour le 3 o/o).

§ 2. — La Dette viagère

La dette viagère qui « est, dit M. de Bray, l'ensemble des créances sur l'État dont le capital n'est pas exigible et qui ne comporte que le paiement d'intérêts devant s'éteindre à la mort du bénéficiaire », ne comprend de nos jours, à l'exception d'un crédit insignifiant, que les pensions civiles et les pensions

militaires. En 1848, y figuraient aussi les rentes viagères réversibles sur une, deux, trois ou quatre têtes, qui étaient les restes des emprunts contractés dans cette nature de dette pendant les dernières années du XVIIIe siècle. Ces rentes, qui s'élevaient à 2.247.242 fr. le 1er janvier 1848, se réduisaient chaque année par suite d'extinctions résultant des décès, de façon à n'atteindre le 1er janvier 1852 que le chiffre de 1.653.838 francs.

Mais l'élément dominant de la dette viagère était les pensions. Il en était de différentes sortes :

1° *Les pensions de la pairie et de l'ancien Sénat.* — Elles étaient liquidées d'après les règles fixées par la loi du 28 mars 1829, qui avait prescrit leur inscription au Grand Livre de la dette publique. Le montant des crédits fixé à 541.000 francs le 1er janvier 1848 devait s'abaisser, par suite des décès, à 390.000 francs le 1er janvier 1852.

2° *Les pensions civiles.* — Celles qui formaient un chapitre spécial de la dette viagère étaient celles liquidées en vertu de la loi de 1790, qui procurait aux employés pour qui il n'avait pas été constitué de caisse de retraite, un titre à une pension payée par le Trésor. Une loi du 25 mars 1817 leur attribuait un crédit permanent de 3 millions, dont la moitié en fait était à peine utilisée.

A l'époque qui nous intéresse, il n'existait pas une

loi organique pour les pensions civiles. Un certain nombre de caisses de retraite avaient été fondées moyennant une retenue de 5 o/o sur les traitements, plus le premier douzième du traitement et de toute augmentation de traitement. Les retenues étaient capitalisées à intérêts composés et accrues des déchéances résultant du système tontinier. Mais des subventions étaient nécessaires pour assurer aux fonctionnaires les pensions garanties par les divers règlements des caisses. Elles figuraient au budget du ministère des Finances à une ligne spéciale : supplément aux fonds de retenue. Des mises à la retraite nombreuses étant la conséquence de la révolution de 1848, ces subventions passèrent subitement de 10.167.520 francs en 1848, à 12.385.969 fr. en 1849. L'Assemblée Législative s'effraya d'une progression aussi rapide et voulut réagir. Une nouvelle législation s'imposait sur ces matières. La loi des finances du 15 mai 1850 mit en demeure le gouvernement de présenter un projet de réforme. En conséquence, le 16 janvier 1851, Fould apporta un projet qui appelait à jouir d'une retraite 83.000 fonctionnaires nouveaux, dont 43.000 instituteurs primaires, auxquels la loi du 15 mars 1850 avait formellement reconnu le droit à une pension, conservait l'application du principe tontinier et le concours des fonds du Trésor, mais supprimait les caisses spéciales et décidait la centralisation entre les mains du Trésor

de service des pensions. Ce projet ne put être discuté à temps, et ce ne fut qu'au début de l'Empire qu'une loi de 1853 vint fixer, au moins pour quelque temps, le régime des pensions civiles.

3° *Les pensions ecclésiastiques.* — Créées par les lois de 1790 et 1792 pour atténuer les conséquences de la mise à la disposition de la nation des biens du clergé et s'élevant à 80 millions au début, elles furent réduites successivement, tant par le décès des pensionnaires, que par leur rentrée, à la suite du Concordat, dans les fonctions actives du ministère. Au 1er janvier 1848, les crédits étaient encore de 563.000 francs. Les décès les restreignirent progressivement à 242.930 francs le 1er janvier 1852.

4° *Les pensions militaires.* — Elles étaient l'objet de la loi du 11 avril 1831, qui consacrait le principe du droit à la pension et obligeait le ministre à mettre d'office à la retraite tous les militaires, dès le jour où ils avaient atteint la limite d'âge prescrite par les règlements, à la place de l'arbitraire et de la faveur qui avaient régi longtemps les pensions militaires. Les crédits s'élevaient à 100.317.611 francs le 1er janvier 1848. Ils passèrent à 103.217.611 francs le 1er janvier 1849, à 104.717.611 francs le 1er janvier 1850, à 106.217.611 francs le 1er janvier 1851, à 107.717.084 francs le 1er janvier 1852. L'augmentation n'aurait pas été si sensible sans l'exécution du

décret du gouvernement provisoire qui avait prononcé la suppression de l'état-major général de l'armée de terre, avec admission des officiers généraux qui en faisaient partie à faire valoir leurs droits à la retraite.

Mais, en réalité, la situation des pensions inscrites n'était que d'une quarantaine de millions environ, chiffre qui ne devait s'accroître que dans les dernières années de l'Empire. La différence représentait les pensions éteintes pour cause de décès des titulaires ou rejetées pour divers motifs et dont l'annulation n'avait pas dû faire retour aux crédits sur lesquels ces pensions avaient été originairement et régulièrement imputées.

5° *Les pensions de donataires.* — Les crédits fixés à 1.223.757 francs le 1er janvier 1848, décrurent progressivement à 1.155.233 francs le 1er janvier 1852, malgré quelques concessions nouvelles résultant de réversibilités, dans les conditions réglées par la loi.

6° *Les pensions pour récompenses nationales.* — Un certain nombre de lois rendues sous la monarchie de Juillet avaient fixé le montant des crédits à 798.250 francs. Ils furent augmentés de 712.650 frs par une loi du 13 juin 1850, de façon à atteindre 1.510.900 francs; mais, en réalité, la moitié à peine de cette somme était utilisée.

Il convient de remarquer que l'Assemblée Législative refusa, comme elle en était sollicitée, d'allouer des pensions aux citoyens et militaires blessés les 22, 23 et 24 février 1848, ainsi qu'aux veuves et orphelins de ceux qui avaient péri dans ces journées, se contentant d'engager le ministre de l'Intérieur à soulager des misères qui, comme toutes les autres, avaient des titres incontestables à sa sollicitude. Elle réserva toute sa générosité pour les blessés et les familles des victimes des journées de Mai et Juin 1848. « Dans l'intérêt de la République, dit Monet dans son rapport (1), dont les conclusions furent adoptées par 401 voix contre 97, ce n'est pas la date du 24 février qu'il convient de mettre en honneur, mais bien celle où, par l'organe de ses mandataires, issus du suffrage universel, la nation a donné son premier assentiment aux institutions républicaines, solennellement consacrées plus tard par la Constitution. Il ne pourrait qu'être dangereux pour l'avenir du gouvernement désormais établi en France, de sanctionner une mesure qui serait en quelque sorte un encouragement donné à des hommes, qui, ne prenant conseil que de leurs passions ou d'une foi politique trop ardente, s'arrogent trop facilement le droit de changer les destinées des nations, sans calculer les malheurs dans lesquels ils s'exposent à

———

1. Inséré dans *le Moniteur* du 13 mai 1850.

les précipiter, au risque d'en être eux-mêmes les victimes. »

C'est seulement en 1888, par une loi du 18 avril de cette année, que furent accordées des pensions viagères aux survivants des blessés de février 1848, à leurs descendants, veuves et orphelins.

§ 3. — La Dette flottante

On a souvent représenté l'exagération de la dette flottante comme la principale cause de la catastrophe financière de 1848. Une dette flottante cependant, même élevée, n'est pas nécessairement un mal pour un État. Si l'État a un crédit jouissant d'un bon renom, la dette flottante lui donne la possibilité de se procurer des ressources dans des conditions très avantageuses. Les intérêts dont le paiement lui permet d'obtenir des capitaux pour ses propres besoins sont toujours bien moins élevés que ceux qu'il doit verser aux porteurs de ses titres de rente. Mais, lorsque le crédit de l'État est ébranlé, les ressources à l'usage de la dette flottante ne sont pas toujours également assurées. Il convient alors de jeter un coup d'œil sur sa composition et, à cet égard, il faut reconnaître que ses éléments, au 1er janvier 1848, étaient singulièrement inquiétants :

1° Bons du Trésor dans les mains du public .... Fr.	284.044.135
2° Caisse des dépôts et consignations (son compte de fonds des caisses d'épargne).	72.203.742
3° Divers correspondants..............	21.086.033
4° Avances aux trésoriers-payeurs généraux	50.307.608
5° Avances à divers comptables.........	38.120
6° Traites du caissier-payeur central du Trésor.............................	37.922.433
7° Effets divers.........................	5.423.978
8° Communes et établissements publics..	133.024.522
9° Corps de troupe de la guerre et de la marine	6.052.252
10° Caisse des dépôts et consignations (son compte courant particulier)..........	30 690.783
11° Bons du Trésor remis à la Banque de France	Néant
12° Banque de France (fonds en dépôt et compte courant).....................	Néant
Total..... Fr.	630.793.609 (1)

On peut remarquer que l'addition des quatre premiers chapitres s'élève à 427.641.518 francs. Or, ce sont

1. Ces chiffres sont empruntés au *Compte général de l'administration des finances pour 1870*, p. 582 et 584. Il convient de remarquer que l'addition des divers éléments contient une erreur au moins de 10 millions, que nous ne nous sommes pas cru en droit de redresser.

eux qui sont le plus susceptibles de donner au Trésor de l'anxiété, parce qu'ils représentent des créances, soit à vu, soit à très court délai, appartenant au public, les trésoriers-payeurs généraux n'étant pour leurs créances qu'un intermédiaire entre le public et le Trésor (1).

Les différentes consolidations dont nous avons parlé eurent pour résultat de diminuer considérablement les chapitres I, II et VIII. Ceux-ci passèrent respectivement, le 1er janvier 1849, à 18.335.537 fr., 10.996.338 francs, et 85. 116.332 francs et la dette flottante tomba à 318.163.501 francs. Mais la diminution fut momentanée, et au 1er janvier 1852, voici quelle était la composition de la dette flottante :

1° Bons du Trésor dans les mains du public .... Fr.	76.695.993
2° Caisse des dépôts et consignations (son compte de fonds des caisses d'épargne)...	163.125.158
3° Divers correspondants..................	22.065.975
4° Avances aux trésoriers-payeurs généraux.	44.731.379
5° Avances à divers comptables...........	1.158.051
6° Traites du caissier-payeur central du Trésor...............................	17.692.878
7° Effets divers..........................	5.434.674

1. Voir à ce sujet Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. II, p. 424.

8° Communes et établissements publics.....	105.757.440
9° Corps de troupe de la guerre et de la marine................................	3.896.752
10° Caisse des dépôts et consignations (son compte courant particulier).............	34.922.256
11° Bons du Trésor remis à la Banque de France...............................	50.500.000
12° Banque de France (fonds en dépôt et compte courant).......................	75.000.000
Total..... Fr.	614.980.561

Ainsi donc, au 1er janvier 1852, la dette flottante était presque aussi élevée qu'au 1er janvier 1848. Elle devait, d'ailleurs, s'accroître encore et au 1er janvier 1853, dépasser 800 millions. Ce chiffre n'aurait pas été atteint sans deux opérations distinctes faites avec la Banque de France, qui eurent pour but, de même que les emprunts et les consolidations dont nous avons parlé, de procurer au service de trésorerie les fonds disponibles qui lui faisaient totalement défaut, et sur lesquelles il convient de donner quelques explications.

La première opération fut conclue par le gouvernement provisoire le 31 mars 1848 et consista en un simple prêt de 50 millions sur dépôt des bons du Trésor de la République, avec stipulation insolite que pendant un an cette avance ne produirait pas d'intérêt, la Banque dans cette circonstance ne devant

obéir qu'à la pression exercée sur elle. Le traité fut renouvelé le 30 mars 1849, mais cette fois, un intérêt de 4 o/o était stipulé: de plus, les bons du Trésor déposés en garantie étaient à échéance de trois mois, si bien que la Banque aurait pules négocier en cas de besoin urgent. Des renouvellements furent encore conclus plusieurs fois, et le prêt ne fut remboursé qu'en 1852 par deux versement de 25 millions.

La deuxième opération fut beaucoup plus importante. Elle consista dans un emprunt de 150 millions conclu par Goudchaux le 30 juin 1848 et confirmé par décret le 5 juillet 1848, l'avant-veille du jour où fut décidée la consolidation des livrets de Caisse d'épargne et des bons du Trésor. L'avance de 50 millions ne pouvait suffire aux projets du gouvernement qui songeait à racheter les chemins de fer, à construire des lignes nouvelles pour donner de l'ouvrage aux ouvriers. Aussi, 150 millions furent demandés à la Banque par Garnier-Pagès ; les négociations relatives à l'emprunt furent continuées par son successeur Duclerc, Goudchaux les fit aboutir.

Les crédits ouverts de la Banque n'étaient par réalisables immédiatement : 75 millions devaient être versés dans le courant du troisième trimestre 1848 et 75 autres dans les premiers mois de 1849. Le taux de l'intérêt était de 4 o/o. Mais la Banque ne se contentait pas de la garantie de bons du Trésor, valeurs

trop sujettes aux fluctuations des cours, surtout au moment de troubles politiques. Les conditions étaient particulièrement rigoureuses : la garantie consistait, pour les 75 millions à avancer en 1848 en rentes provenant de la caisse d'amortissement, pour les 4/5 de leur valeur, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 15 juin 1834, et pour les 75 millions réalisables en 1849, en 84.729 hectares 10 ares de forêts de l'État dont était passée vente à la Banque, qui pouvait les revendre avec publicité et concurrence, à partir du 1er janvier 1849. La première moitié de l'emprunt devait être remboursée par trois versements égaux qu'effectuerait le Trésor dans le cours de l'année 1850, la deuxième par le produit de la vente des forêts, et sous la condition que, si la revente effectuée par la Banque donnait lieu à un bénéfice ou à une perte, la différence profiterait au Trésor ou serait couverte par lui. Comme ces dispositions étaient absolument anormales, l'article 3 du décret coutenait expressément l'approbation de « toutes dérogations soit aux statuts de la Banque de France, soit aux dispositions de la législation existante, qui résulteraient des clauses et conditions du traité du 30 juin ».

Lors de la discussion devant l'Assemblée Nationale, le 6 juillet, on fit bien remarquer que l'opération projetée constituait, au moins pour 75 millions, non un emprunt, mais une vente véritable des forêts

de l'État. Duclerc montra qu'à une époque où l'intérêt était de 7 1/2 à 8 0/0, on était trop heureux d'emprunter à 4 0/0 pour ne pas accepter des garanties, si rigoureuses fussent-elles. Tel fut en fin de compte l'avis de l'Assemblée.

Malgré les besoins d'argent de l'État, les crédits ne furent pas épuisés rapidement. Le Trésor se fit verser le premier terme de 25 millions dans le courant de juillet 1848. Il attendit le mois de novembre pour en réclamer un second d'égale importance. Puis, les demandes cessèrent, alors que 100 millions étaient encore disponibles. Aussi, une loi du 19 novembre 1849 approuva une convention passée avec la Banque, en vertu de laquelle celle-ci devait verser les 100 millions non réalisés au cours de l'année 1850, et le remboursement, fixé primitivement à 1850, était retardé d'une année.

Mais le Trésor n'avait plus des besoins aussi pressants qu'en 1848 ; la crise économique s'était calmée. D'autre part, la Banque était désireuse d'être déliée d'engagements qui gênaient ses opérations ordinaires d'escompte et de commerce. Aussi, en août 1850, les crédits n'étant pas encore réalisés, une loi du 6 août les ramena de 150 millions à 75, supprima la garantie de la vente des forêts et ajourna le remboursement à 1852.

Le gouvernement attendit le 25 novembre 1851 pour réclamer les 25 millions qui étaient encore

disponibles. Les négociations allèrent vite : ils furent accordés deux jours après. On a conclu du rapprochement des dates, que la Banque avait aidé de ses fonds le coup d'État du 2 décembre (1). On est cependant obligé de reconnaître que la demande du gouvernement était parfaitement conforme au traité (2).

---

1. Accusation reproduite lors de la discussion du renouvellement de privilège de la banque en 1892 et en 1896-1897.

2. Les 75 millions ainsi empruntés à la Banque ne coûtèrent pas en réalité au Trésor un intérêt de 4 0/0. Grâce à l'expédient imaginé par le ministre, un compte spécial : « Avances au Trésor sur l'emprunt de 150 millions » fut ouvert à la Banque. Ce compte devint le compte principal résumant la situation réelle du Trésor et de la Banque ; le Trésor était débité de tous les mandats du Trésor, et crédité de tous les versements faits à la Banque pour le compte du Trésor, et ne payait d'intérêt que pour le solde débiteur de la totalité de ces opérations, solde relativement peu élevé, avec l'amélioration de la situation financière. Aussi, en 1852, les profits de la Banque furent seulement de 89.000 francs, soit à peine 0,118 0/0.

DEUXIÈME PARTIE

Les Réformes financières

CHAPITRE PREMIER

Législation budgétaire

Lorsque éclata la révolution de 1848, les Chambres possédaient, en matière budgétaire, toutes les attributions qui sont le propre des assemblées souveraines. Les règles de la spécialité budgétaire étaient déjà bien assises à la fin du règne de Louis-Philippe. On a même pu reprocher aux Chambres, dans les dernières années du gouvernement de Juillet, d'avoir trop voulu s'immiscer dans des détails infimes d'administration qu'elles étaient inhabiles à apprécier, et de commettre une faute grave en n'accordant pas une certaine liberté d'appréciation à des ministres qu'elles honoraient de leur confiance et qui étaient responsables vis-à-vis d'elles. Quoi qu'il en soit, l'omnipotence d'une assemblée unique et permanente en 1848 ne pouvait qu'exagérer cette tendance. Aussi, si de 1848 à 1852, on ne peut signaler, en matière de législation budgétaire, que des améliorations en somme peu importantes, ces améliorations

sont parfois contestables, malgré la pensée vraie qui les a dictées.

Le nombre des chapitres devait suivre une progression constante et passer de 338 à 362. Chacun de ces chapitres était l'objet d'un vote distinct de l'Assemblée Législative. Une fois le vote intervenu, les sommes allouées ne pouvaient plus être appliquées à un autre chapitre, ni affectées à un nouvel emploi jusqu'à ce que la loi des comptes de l'exercice prononçant l'annulation des crédits restés disponibles, les faisait rentrer dans la masse générale des fonds du Trésor. C'est ce système que consacre la loi des finances du 15 mai 1850 dans son article 14, qui stipule que « tous les crédits ou portions de crédits qui resteront disponibles, par suite de vacances d'emploi, feront retour au Trésor ». Par ailleurs, la loi du 20 juillet 1848 portant règlement définitif du budget de 1845, décidait dans son article 13 que les comptes de chaque ministère devaient présenter à l'avenir, dans leurs développements, la comparaison, article par article, des dépenses prévues et des dépenses réalisées.

« Une spécialité si étroite, dit le comte de Luçay dans son volume *Mélanges de finances et d'économie politique et rurale*, avait assurément ses avantages ; elle opposait un obstacle à l'arbitraire ministériel et réfrénait cette tendance naturelle à tous les ordonnateurs, à entreprendre des dépenses utiles

sans doute, mais qui n'avaient pas reçu l'approbation préalable de mandataires du pays et que la situation financière pouvait d'ailleurs interdire. L'action législative s'exerçait dans sa plénitude sur les diverses parties de l'administration. Toutefois le but n'avait-il pas été outrepassé à cet égard ? De fait, le pouvoir d'administrer s'était trouvé transporté presque en son entier aux mains du législateur. De plus, au point de vue financier, l'affectation exclusive d'une somme distincte à chaque chapitre entraînait de sérieux inconvénients : d'abord, la nécessité pour les ministres d'exagérer leur évaluation afin de ne pas risquer d'être plus tard pris au dépourvu, puis l'entraînement à faire la dépense une fois votée, les économies réalisées ne pouvant profiter à aucun autre service, enfin et surtout, comme le budget voté longtemps à l'avance contient nécessairement en plus ou en moins des prévisions inexactes, l'immobilisation d'une part des fonds restés sans emploi sur les services trop largement dotés et, d'autre part, l'obligation de recourir pour les services en souffrance à des crédits extra-budgétaires. Le nombre de ces derniers services ne laissait pas d'être chaque année très considérable, moins encore par l'inexactitude de prévisions que par la disproportion que la défiance des Chambres vis-à-vis des ministres mettait entre les besoins réels et les allocations accordées. Aussi, toutes les mesures adoptées successivement, sinon

pour supprimer les crédits extra-budgétaires, du moins pour les contenir dans de justes limites, avaient échoué. Ces crédits n'avaient fait que s'accroître et venaient presque périodiquement renverser après coup l'équilibre établi entre les recettes et les dépenses de l'exercice. »

Les crédits extraordinaires et supplémentaires avaient subi une progression ininterrompue pendant les dernières années du règne de Louis-Philippe. En 1849, à l'occasion du déficit considérable auquel on avait à faire face, on ne manqua pas de signaler le mal, et on décida qu'à l'avenir ces crédits seraient renfermés dans d'étroites limites. C'est ainsi que la loi du 13 novembre 1849 établit que tout projet de loi de crédits supplémentaires, spéciaux, extraordinaires, ne serait présenté que sous le double contreseing du ministre intéressé et du ministre des Finances. Le président de l'assemblée dit au cours de la discussion que le ministre des Finances serait par la suite un *contrôleur général*.

La loi du 15 mai 1850 introduisit dans les règles précédemment appliquées, qui interdisaient tout ordonnancement ou liquidation de dépense, sans crédit préalable ouvert par la loi, et qui réglaient les cas ou les formes dans lesquels ces crédits devaient être ouverts ou sanctionnés, les modifications qu'exigeaient la constitution et le principe

nouveau de la permanence de l'assemblée. Aucune dépense, dit l'article 9, ne pourra être ordonnée ou liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par la loi. Toute dépense non créditée, ou fraction de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du ministre contrevenant. Toutefois, pendant la prorogation de l'Assemblée Législative, des crédits, soit extraordinaires, soit supplémentaires, pourront être ouverts par arrêté du Président de la République après délibération du conseil des ministres et avec le contreseing du ministre des Finances. Ces arrêtés seront insérés au *Bulletin des lois* de la manière suivante :

S'il s'agit de crédits *extraordinaires*, les arrêtés du Président de la République seront soumis à l'approbation de l'Assemblée Législative, dans les dix jours qui suivront l'expiration de la prorogation, sous forme de projets de loi spéciaux, avec l'indication des voies et moyens ; s'il s'agit de crédits *supplémentaires*, les crédits ouverts par arrêté du Président de la République seront soumis à l'approbation législative, dans un seul projet de loi, au plus tard, au mois de décembre, et toujours avec l'indication des voies et moyens (art. 10, 11 et 12).

L'article 11 décide aussi que les demandes de crédits extraordinaires ne pourront s'appliquer qu'à des dépenses urgentes, et n'ayant pu être prévues et réglées dans le budget de l'exercice, l'article 12 que

peuvent seuls donner ouverture aux crédits supplémentaires, en cas d'insuffisance d'allocation dûment justifiée, les services dénommés par la loi du 22 mai 1834 *services votés* (1) et dont la nomenclature est imprimée chaque année dans la loi du budget des dépenses.

Ces prescriptions sévères furent inefficaces. L'affluence des demandes de crédits supplémentaires et extraordinaires ne diminua pas. Elles s'élevèrent en 1851, dès le mois de février, à la somme de 53 millions, et l'exercice en cours d'exécution faisait prévoir des résultats identiques. La garantie d'une indication des voies et moyens, dit Corne dans son rapport (2) du 14 avril 1851, pour les dépenses ainsi provoquées en dehors des prévisions normales, n'aboutit qu'à cette formule banale que l'on retrouve dans tous les projets de loi portant demande de crédits : « Il sera pourvu à la dépense au moyen des ressources affectées au besoin de l'exercice (3). » Aussi Creton et Sauvaire-Barthélemy pensèrent qu'une législation nouvelle sur la matière était indispensable, et leurs propositions amendées et modifiées par la commission spéciale chargée de leur examen furent adoptées par l'assemblée et devinrent la loi du 16 mai 1851.

1. Les *services votés* sont ceux dont l'importance annuelle est variable et dont il est impossible de régler d'avance la dépense d'une manière certaine et précise. Les *services définitifs* sont au contraire ceux pour lesquels les allocations consenties ne peuvent jamais être dépassées par les ministres ordonnateurs (*Dictionnaire des Finances*).

2. Rapport Corne sur différentes propositions (*Moniteur* du 14 avril 1851, p. 1116).

3. Cette formule de style s'est conservée jusquà nos jours.

Cette loi décidait qu'il ne pourrait être dérogé aux prévisions normales du budget des dépenses que par des lois portant ouverture de crédits supplémentaires et extraordinaires (art. 1). On voulait ainsi prévenir le retour d'un usage abusif qui avait introduit dans la pratique une nature de crédits qui n'est ni supplémentaire ni extraordinaire et qu'on peut qualifier de *complémentaire*.

Ainsi, lorsqu'il se présentait lors du règlement final d'un exercice et de l'apurement des comptes de dépenses, des créances non autorisées par des actes législatifs ou réglementaires, et qui dépassaient les crédits ouverts, il était sursis à leur acquittement et le ministre présentait, pour être en mesure de les solder, une demande de crédits complémentaires. C'était là, dit Corne, « une véritable déviation au principe de la comptabilité ».

De plus, toute loi portant demande de crédits supplémentaires ou extraordinaires, imputables sur un ou plusieurs exercices devait être contresignée par le ministre compétent et par le ministre des Finances (Art. 2). En outre, il était stipulé que les demandes de crédits seraient présentées comme annexe du budget par le ministre des Finances, et qu'elles com-

prendraient l'ensemble de la dépense répartie par ministères et par années, que les voies et moyens continueraient d'y être indiqués, et s'il ne pouvait leur être pourvu sur les ressources effectives de l'exercice, mention expresse devait être faite que les crédits étaient au compte de la dette flottante (art. 3). Ces demandes devaient être réunies en projets de loi collectifs, et mois par mois tout au moins. Elles ne pouvaient être présentées isolément que dans les cas d'urgence, car disait Corne « l'éparpillement des nombreuses demandes de crédits qui se renouvellent dans tout le cours d'un exercice, a pour résultat d'amoindrir l'attention qu'il conviendrait d'y apporter. Si ces demandes, au contraire, sont à des intervalles assez éloignés, réunies en un seul projet de loi, elles se produisent en quelque sorte sous la forme d'un supplément de budget, dont le gouvernement et l'assemblée apprécieront plus sûrement les conséquences ».

Le coup d'État du 2 décembre qui devait avoir pour conséquence un changement complet dans la législation budgétaire, était trop rapproché de l'époque où cette loi fut votée pour qu'il y ait lieu d'en envisager les résultats.

Une mesure plus importante et dont l'effet devait être durable fut la restriction de la durée des exercices, due au décret du 11 août 1850, qui modifia

l'ordonnance du 31 mai 1838 sur la comptabilité publique. Il ramena du 1er mars au 1er février le délai exceptionnel pour l'achèvement du service du matériel, dont l'exécution n'aurait pu, d'après une déclaration de l'ordonnateur énonçant les motifs, être terminée avant le 31 décembre (art. 1). D'autre part, il rapporta la limite de l'ordonnancement des dépenses du 30 septembre au 31 juillet, et celle des paiements du 31 octobre au 31 août, abrégeant ainsi de 2 mois la durée des exercices.

Mentionnons, enfin, un certain nombre de mesures relatives à la demande de documents justificatifs pour la contexture du budget : obligation de déposer aux archives de l'assemblée et de la Cour des comptes, les inventaires des objets mobiliers appartenant à l'État (loi 8 décembre 1848, art. 14), nécessité d'une déclaration de la Cour des comptes contrôlant la situation annuelle des approvisionnements de la Marine (loi 4 mars 1850, art. 4). Enfin la loi du 29 juillet 1850 prescrit dans son article 4 le dépôt aux archives de l'assemblée de devis, plans et avant-projets faisant connaître l'application des fonds demandées et l'étendue de la dépense, lors de la présentation de toute première demande de fonds destinés à la construction de routes, ponts, canaux et autres grands travaux publics.

CHAPITRE II

Impôt sur le revenu et impôt progressif

Dans l'impossibilité où il avait été de faire une réforme financière d'ensemble et d'établir un système entièrement nouveau, avec l'impôt sur le revenu à la base, le gouvernement provisoire, voulant atteindre la richesse mobilière, jusque-là trop épargnée, avait décidé de créer, mais pour l'année 1848 seulement, un impôt sur les créances hypothécaires, fixé à 1 o/o du capital, par les décrets des 16 et 26 avril 1848. Les créances hypothécaires, en effet, étaient des formes de la richesse mobilière la plus facile à atteindre, étant les plus vieilles de date et les plus connues, grâce à la présence des registres hypothécaires. En s'en prenant tout d'abord à elles, le gouvernement provisoire espérait, à tout le moins, faire un premier pas dans la voie d'une réforme d'ensemble et donner une indication qui serait suivie par l'Assemblée Nationale.

Cependant, l'énormité de la taxe effraya les contribuables qui ne voulurent pas déclarer leurs immeubles

hypothéqués, et malgré les sanctions prévues, la loi se trouva impuissante à briser leur résistance. En effet, la grande majorité des créances ne pouvait être atteinte qu'à l'aide des relevés fournis par le conservateur des hypothèques, mais l'emploi de ces relevés risquait d'atteindre beaucoup de créances éteintes en totalité ou en partie. D'où réclamation des prêteurs qui n'avaient pas en leur possession la preuve de l'extinction totale ou partielle de leur créance, celle-ci étant entre les mains de l'emprunteur. Aussi, lorsque l'Assemblée Nationale se réunit, presque aucune des déclarations prévues n'avait été faite. Le délai fut inutilement prorogé jusqu'au 25 mai ; le décret de Garnier-Pagès ne reçut même pas un commencement d'application. Dans son projet de budget rectifié, son auteur avait fait figurer le produit de la taxe pour 45 millions.

Des modifications s'imposaient donc pour sortir des embarras de la législation, et Garnier-Pagès reconnut sans dificulté que le régime nouveau n'était pas né viable. Une foule de propositions de suppression et de remaniement de l'impôt furent déposés à l'Assemblée Nationale. Goudchaux, dès son arrivée au pouvoir, présenta lui-même, le 25 juillet, un nouveau projet, qui remédiait, pensait-il, aux inconvénients signalés.

Tout d'abord, la base de l'impôt était restreinte. Seuls seraient atteints les prêts hypothécaires et les

prix de vente d'immeubles transportés. Seraient exempts les rentes foncières et viagères, les créances concernant les hospices et les établissements ou associations de bienfaisance, les prix de vente d'immeubles restant à payer. En outre, des remises ou des modifications seraient accordées aux contribuables dont la position mériterait des ménagements.

L'assiette et le recouvrement de l'impôt étaient changés.

La contribution, au lieu de porter sur le capital, était fixée au cinquième des intérêts. Elle était à la charge du créancier, mais devait être payée à son acquit par le débiteur, comme dans la cédule A de l'income-tax, dont le souvenir hantait l'esprit de Goudchaux. Les taxes étaient imposées dans la commune de la situation des biens ou au domicile du débiteur, ce qui facilitait l'instruction et le jugement des réclamations.

L'impôt n'était demandé que pour un an, et n'atteindrait pas les prêts hypothécaires existant antérieurement au 15 avril 1848. D'autre part, un nouveau délai était accordé aux débiteurs pour faire leur déclaration.

Avec tous ces adoucissements, Goudchaux évaluait le produit de l'impôt à 20 millions seulement, au lieu de 45. Mais l'opinion publique restait hostile. Dans le comité des finances il y eut bataille à ce sujet. Une sous-commission fut nommée ; elle se rallia au

projet du ministre, avec quelques amendements, mais la majorité du comité lui fut hostile, et par 16 voix contre 13 demanda l'abrogation pure et simple des décrets du 19 et 26 avril.

« L'impôt sur les créances hypothécaires, dit le rapporteur Corcelles (1), retomberait sur le débiteur gêné, élèverait le taux de l'intérêt de l'argent, et nuirait aux transactions ; ce résultat funeste n'est-il pas déjà à rejeter ? La réalisation des prêts hypothécaires est devenue plus difficile et plus onéreuse pour les emprunteurs depuis la promulgation des décrets du 16 et du 26 avril; partout, les débiteurs se sont montrés plus exigeants pour les prêts nouveaux qui leur étaient demandés ; et lorsque le jour de l'échéance est arrivé, combien de créanciers n'ont-ils pas stipulé comme condition du renouvellement de ces contrats, une retenue égale au cinquième des intérêts, précisément lorsqu'il était si important, dans un temps de crise, de faciliter le crédit au lieu de le restreindre. L'intention des auteurs du décret a été complètement trompée. On croyait réaliser une meilleure justice distributive en surprenant le capital dans une sorte de flagrant délit d'existence et d'égoïsme envers la société, et cependant c'est le débiteur qui est frappé, tandis que le créancier

1. Rapport au nom du comité des finances présenté par le citoyen de Corcelles, sur le projet de décret relatif à l'impôt sur les créances hypothécaires (*Moniteur*, 1848, p. 1790).

échappe, car le capital est actuellement plus demandé qu'il n'est offert. »

Devant l'assemblée, le 1er avril, Goudchaux vint défendre son décret. Sans détours, il plaça la question sur son véritable terrain : « C'est le revenu mobilier que je veux attaquer aujourd'hui, dit-il, c'est le revenu mobilier que je vous propose d'attaquer dans l'avenir, et je dois vous dire pourquoi, puisque c'est la première fois qu'un impôt de ce genre est proposé à l'assemblée... »

Le passage à la discussion des articles fut voté par 378 voix contre 339; l'assemblée allait-elle entrer dans les vues du ministre ? On pouvait le croire un instant. Mais, un amendement, introduit inopinément par Derodé, qui réduisait la contribution au huitième au lieu du cinquième, fut adopté par 329 voix contre 313. Goudchaux déclara alors que dans ces conditions, l'impôt ne devant plus rapporter les 20 millions sur lesquels il comptait, il retirait le projet en discussion, mais il annonça que dans quelques jours il présenterait un projet d'impôt sur le revenu mobilier. L'assemblée décidait, le 9 août, l'abrogation des décrets des 19 et 26 avril.

L'impôt sur le revenu, tel que le voulait Goudchaux, serait-il proportionnel ou serait-il progressif ? Sans doute, l'income-tax était proportionnel. Mais l'impôt progressif en France n'était pas une nou-

veauté. On l'appliquait avant 1848 dans quelques grandes villes à Paris, à Lyon, pour les mobiliers et les loyers. L'impôt des portes et fenêtres n'était par proportionnel. La retenue sur le traitement des fonctionnaires était progressive. Un membre du gouvernement provisoire avait proclamé que le principe de l'impôt progressif était le seul juste et le seul efficace. Goudchaux, lui-même, demanda le 3 juillet qu'on l'appliquât aux successions et donations. « L'impôt progressif, disait-il dans l'exposé des motifs de son projet, semble s'adapter naturellement à la matière des successions : les biens acquis par cette voie ne sont point le fruit du travail et de l'intelligence de celui qui les recueille ; il les doit au hasard de la naissance, au bonheur, parfois même au caprice des affections privées. Il est juste que l'héritier ou le légataire, à qui la société garantit la jouissance de ces bienfaits du sort, paie à l'État une taxe d'autant plus élevée, que la succession ou la libéralité est plus importance. »

D'ailleurs, les quotités progressives étaient réglées modérément. Étaient dispensées de toute taxe les successions en ligne directe et les transmissions entre époux dont l'actif total n'excédait pas 500 francs en capital. A l'égard des autres successions, l'impôt s'élevait par gradation suivant la valeur des biens transmis, en ligne directe, de 1 à 6 o/o, pour les transmissions entre époux, de 3 à 7 o/o,

pour celles entre frères, sœurs, oncles, tantes, neveux, nièces, de 6 à 14 o/o, pour celles entre autres parents et personnes non parentes, de 11 à 20 o/o. Pour la perception de ces droits, la part de chaque cohéritier ou légataire était considérée comme une succession distincte, l'impôt ne devant pas frapper également l'hérédité qui se partage entre plusieurs successibles, et celle qui échoit à une seule personne.

Goudchaux assimilait les donations entre vifs aux successions. Ce sont, disait-il, des successions anticipées, la taxe qui les frappait devait être la même (1).

Le principe de l'impôt progressif fut violemment discuté à l'intérieur du comité des finances, où fut renvoyé le projet. La grosse majorité lui fut hostile et pensa que « l'impôt progressif, c'est le communisme ». Dès lors, il ne pouvait être question de l'appliquer aux successions et donations entre vifs. Il n'y avait lieu simplement que d'élever les droits existants. Parieu, désigné comme rapporteur, se chargea, en conséquence, de faire le procès de l'impôt progressif (2).

---

1. Le projet de Goudchaux allait ainsi bien au delà de la loi du 25 février 1901, qui a introduit pour la première fois le principe de la progression dans l'impôt sur les successions, mais n'a pas voulu l'appliquer aux donations entre vifs dont elle s'est contentée simplement d'augmenter les droits, ceux-ci restant toujours bien inférieurs à ceux qui pèsent sur les successions.

2. Rapport présenté par le citoyen de Parieu au nom du comité des finances sur le projet du décret relatif à l'établissement d'un impôt progressif sur les successions et les donations (*Moniteur*, 1848, p. 2304).

Il commença par réfuter quelques-uns des reproches auxquels donnait lieu le système d'impôts en vigueur. L'impôt, disait-on, frappe le nécessaire de l'ouvrier. Mais qu'est-ce au juste que le nécessaire ? Est-il possible de tracer une limite exacte entre le nécessaire et le superflu qui varient avec les circonstances diverses des positions individuelles ? D'autre part, l'indigence n'est-elle pas secourue dans l'état actuel des choses par des remises ou décharges de paiement accordées aux contribuables nécessiteux ? La proportionnalité de l'impôt peut entraîner des charges et des privations inégalement sensibles suivant les fortunes ; sans doute : mais « s'il en était autrement, si la loi financière pouvait aboutir à ce résultat que son poids fut partout également senti, et les jouissances nettes de chacun, si l'on peut s'exprimer ainsi, ramenées à une sorte de niveau commun, où serait dès lors le prix du travail et de l'économie et l'émolument de la propriété qui est leur récompense ? Les attaques dirigées sous ce rapport contre l'impôt proprotionnel, ne frappent-elles pas, en réalité, sur l'inégalité des richesses ». S'il est des impôts qui pèsent plus lourdement sur le pauvre que sur le riche, ne pourrait-on pas en trouver d'autres qui aient un résultat inverse et qui, comme le produit des douanes, par exemple, frappent surtout sur les consommations de l'opulence ? Parieu reconnaît, sans difficulté, que la compensation n'est pas complète. Mais, on peut faire

une réforme en ce sens « au lieu d'introduire, à titre de représailles, un principe vicieux dans une branche quelconque de notre système financier ».

L'impôt proportionnel est le seul juste. Qu'est-ce que l'impôt, se demande Parieu, sinon le prix de la protection accordée par l'État aux biens du contribuable? Quelle est la conséquence de cette définition? « Que ces biens se groupent ou se divisent, l'impôt semble devoir se conformer à la part que chacun en possède, se mesurer à la quotité des biens garantie à chaque individu par l'ordre social. Changer cette base proportionnelle, c'est en définitive rejeter sur celui qui a plus la dette de celui qui a moins et frapper d'une sorte de pénalité l'accumulation du capital. » Ici l'argumentation de Parieu paraît contestable. En effet, la définition qu'il donne de l'impôt est sinon inexacte, tout au moins incomplète. Il faut reconnaître avec la plupart des auteurs modernes que l'impôt n'est pas seulement « le prix de la protection accordée par l'État aux biens du contribuable », mais qu'il représente en outre «la part que chaque citoyen, par l'application du principe de la solidarité nationale, doit supporter dans les charges de toute sorte et de toute origine qui pèsent sur l'État » (1). Dès lors les conséquences qu'il déduit d'une définition

---

1. Leroy-Beaulieu. *Traité de la science des finances*, t. I p. 131.

de l'impôt, relativement à sa proportionnalité sont sans valeur.

Parieu est sur un terrain plus solide quand il se pose en défenseur de la propriété individuelle. « Dans un temps, dit-il, où la propriété est heurtée de front par des novateurs insensés, le législateur doit-il aussi l'attaquer dans sa formation et son développement d'une manière indirecte et pour ainsi dire avec la lime ? » Et, il en vient à l'objection la plus grave qu'on peut faire à l'impôt progressif. « Rapide dans sa marche, la progression arrive promptement à l'absorption du capital imposable, lente dans sa mesure elle n'offre plus que des résultats financiers sans importance. » Il signale aussi un autre inconvénient qui n'est pas le propre de l'impôt progressif, mais de tout impôt sur le revenu. « Ce système exige une inquisition perpétuelle de la situation personnelle de chaque citoyen. Il présente ainsi une large carrière et une forte prime à la fraude, et comme toute contribution de quotité, ne laisse aux perceptions du Trésor qu'une base essentiellement mobile et variable. »

Enfin, si l'on veut atteindre spécialement la richesse, ne peut-on pas sans bouleverser notre système financier, frapper par des impôts sur les consommations de luxe « le capital qui se prodigue en jouissances égoïstes plutôt que d'atteindre par l'impôt progressif l'économie prévoyante du père de famille ».

« Sans racines profondes dans l'expérience des sociétés, dit Parieu en terminant, l'impôt progressif paraît contraire à la justice, dangereux sous le rapport social, nuisible enfin aux progrès de l'activité humaine, ne pouvant guère être admis dès lors que comme expédient extrême et à défaut de toute autre ressource. »

Condamnant le principe de la progressivité, la commission se refusait à l'appliquer aux successions et donations, et pour sauvegarder les résultats financiers du projet ministériel, elle se contentait d'élever les droits dans une très sensible proportion. Se rendant compte que les dispositions de l'assemblée seraient identiques à celles de la commission, Goudchaux en fin de compte se rallia à cette manière de voir.

Dès lors, la discussion qui devait s'ouvrir le 15 janvier 1849 ne devait plus présenter d'intérêt. Le projet, même modifié par la commission, ne suscita aucun enthousiasme. Passy l'approuva comme étant la moins mauvaise aggravation d'impôts. Mais l'assemblée craignant qu'une élévation du droit sur les immeubles ne put atteindre l'agriculture, décida un nouveau renvoi à la commission ; finalement elle abandonna la ressource d'une vingtaine de millions que l'on pouvait attendre du projet et décida son ajournement.

Proudhon, de son côté, avait fait le 11 juillet 1848

une proposition qui avait pour but beaucoup plus que d'établir un impôt sur le revenu, de mettre en pratique ses idées sur le crédit. Les fermiers et les locataires devaient être dispensés de payer le tiers des termes échus ou à échoir de leurs fermages ou de leurs loyers. Les débiteurs de créances hypothécaires ou chirographaires devaient être également dispensés de payer le tiers des intérêts auxquels ils sont obligés par leurs contrats. L'État, à son tour, serait dispensé de servir le tiers des rentes inscrites au Grand Livre. Il n'acquitterait qu'une partie des pensions ou salaires dus par lui, en suivant dans cette réduction une progression qui s'élèverait depuis 5 jusqu'à 50 o/o. Même disposition devait avoir lieu pour les actions industrielles au détriment des porteurs d'actions, au profit de ceux qui en doivent les dividendes. Le tiers des sommes retenues, soit 3 milliards, serait divisé en deux sixièmes — 1.500 millions — dont l'un serait abandonné aux locataires, fermiers, débiteurs de tout genre, à titre de crédit que se feraient entre elles les différentes classes de citoyens, et l'autre serait versé dans les caisses de l'État à titre d'impôt sur le revenu.

La proposition à titre de conception financière ne méritait pas qu'on s'y arrêtât. Thiers, qui fut chargé de la rapporter au nom du comité des finances, la déclara « immorale, injuste, factieuse, pleine de malice, de perfidie et d'ignorance, antifinancière, antisociale,

sauvage, extravagante, émanée d'un esprit misanthropique, chagrin et solitaire, incitant à la délation et à la guerre civile, violatrice des contrats, attentatoire à la propriété, inclinant à l'abolition de la famille et à l'athéisme ». Et l'assemblée, considérant que « la proposition présentée par le citoyen Proudhon est une atteinte odieuse au principe de la morale publique, qu'elle viole la propriété, qu'elle encourage la délation, qu'elle fait appel aux plus mauvaises passions », passa à l'ordre du jour par 691 voix contre 2 (Proudhon et Greppo). Mais il est intéressant de constater qu'à l'exception de la retenue des fonctionnaires qui était progressive, elle ne comportait l'établissement que d'un impôt proportionnel.

Dans la suite, au moment où on discuta le projet de constitution, la question de la progressivité fut reprise. Trouvant que le texte élaboré par la commission était insuffisamment clair, Servière et de Sèze proposèrent de lui substituer une formule plus précise : « Chacun contribue aux charges publiques *dans la proportion* de sa fortune ». Mathieu de la Drôme défendit vainement l'impôt progressif. Il demanda pourquoi on n'abolissait pas les contributions indirectes, progressives à rebours, puisqu'en prenant 150 ou 200 francs à un homme qui a 1.000 francs à dépenser par an et 2.000 francs au plus à celui qui possède 50.000 francs de rente, elles réclament au plus pauvre 1/5 et au plus riche 1/25 seulement de

son revenu. Goudchaux fit adopter un texte transactionnel : « Tout impôt est établi pour l'utilité commune. Chacun y contribue en proportion de ses facultés et de sa fortune. »

Ainsi donc, l'Assemblée Constituante était absolument hostile à toute idée d'impôt progressif, même dans la matière où il semble le plus facilement applicable : les successions. Plus tard, la Législative devait avoir les mêmes dispositions. Un projet de Crémieux, relatif aux droits d'enregistrement pour les mutations par suite de décès, déposé le 15 novembre 1849, contenait entre autres innovations l'établissement d'un impôt progressif : il devait être retiré par son auteur, qui ne se faisait aucune illusion sur l'accueil qui lui était réservé.

Non seulement Goudchaux devait, dans le projet qu'il présenta le 24 août, renoncer à l'idée de toute progressivité, mais, encore, il n'osa même pas établir une taxe unique sur le revenu : l'impôt qu'il proposait réclamait 60 millions aux seuls revenus mobiliers et seulement pour l'année 1847. Mais, dans l'exposé des motifs, il avait bien soin de présenter la mesure comme un premier pas dans la voie d'une réforme générale : « Le projet que nous vous apportons, dit-il, n'a pas seulement pour objet de créer une ressource nouvelle au Trésor et de permettre d'établir, pour 1849, cet équilibre dans les budgets que les gouver-

nements précédents avaient promis d'établir et que la République est appelée à réaliser. Ce projet se propose un but plus élevé encore : nous l'avons élaboré et nous le présentons comme le premier essai d'un système qui devra avoir pour résultat d'introduire dans notre système financier les principes d'équité et de justice distributive qui doivent présider à nos lois fiscales, comme à tous nos actes politiques... Il peut marquer pour nos finances le premier pas dans la voie de justice et d'équité qu'il est donné à la République de parcourir. »

L'impôt atteignait seulement les revenus mobiliers. Goudchaux, en effet, était inspiré par le désir d'établir une égalité proportionnelle entre les charges qui pesaient sur les revenus immobiliers et celles que supportaient les revenus mobiliers et d'atteindre les capitaux qui allaient rechercher dans les opérations industrielles une immunité contre l'impôt. Lorsque la loi réservait les droits politiques aux possesseurs du sol, il était naturel de faire payer ce privilège par une aggravation des charges sur la richesse immobilière, mais c'était stricte justice de faire participer également à l'acquittement des dépenses les possesseurs de capitaux mobiliers, le jours où ils furent appelés au même titre que les propriétaires fonciers à prendre part au gouvernement du pays.

Les revenus imposables étaient, d'après l'article 1er du projet : les bénéfices de l'exploitation agricole, les

bénéfices du commerce et de l'industrie, déduction faite des patentes, les produits nets réalisés dans les offices ministériels et les professions libérales, les pensions, traitements et salaires publics et privés, les rentes, dividendes, annuités, intérêts de créance, et, en général, les revenus mobiliers de toute nature. Les traitements des militaires, des marins, des douaniers, ainsi que les revenus appartenant aux communes et aux hospices, aux établissements ou associations de bienfaisance étaient exemptés.

Pour les moyens, le projet rappelait le système anglais connu sous le nom d'income-tax qu'avait fait revivre, en 1842, Robert Peel. Mais, pour le moment, le désir d'obtenir la ressource de 60 millions faisait de l'impôt un impôt de répartition, qui devait atteindre les revenus mobiliers dans la proportion d'environ 2 o/o. Le contingent de chaque département était proportionnel au principal des contributions personnelle et mobilière et des portes et fenêtres. Le ministre estimait, en effet, que ces deux impôts donnaient la mesure la plus approximative de la richesse mobilière. Sur cette base, la répartition était faite par le conseil général entre les arrondissements, par le conseil d'arrondissement entre les communes, en tenant toutefois compte des conditions exceptionnelles dans lesquelles certaines localités pouvaient être placées, et, à l'intérieur de chaque commune, par une commission composée du maire, de 6 conseillers municipaux, avec, comme secrétaire, le contrôleur des contributions directes.

Le projet ministériel fut longuement examiné par une commission spéciale dont Parieu fut le rapporteur. A l'encontre d'une minorité qui aurait voulu réduire la réforme à un simple accroissement temporaire de la contribution mobilière et de celle des patentes, la majorité reconnut que « malgré les inconvénients inséparables de tout impôt sur le revenu, la mesure proposée était la plus propre à augmenter les ressources du Trésor, tout en satisfaisant ce sentiment qui proteste non sans quelque exagération peut-être, mais au nom du principe démocratique et de l'équité, contre l'espèce d'immunité dont jouissaient, dans notre système financier, les valeurs mobilières ». Mais elle lui apporta des modifications nombreuses. C'est ainsi qu'elle consacra le principe d'un impôt dans la proportion uniforme de 3 o/o sur le revenu mobilier et changea ainsi le mode de perception de l'impôt qui devenait un impôt de quotité. Les revenus étaient évalués d'après une moyenne des trois années précédentes, par une commission spéciale siégeant au chef-lieu de canton et comprenant parmi ses membres le juge de paix, le contrôleur des contributions directes, le receveur de l'enregistrement. Cette commission devait recevoir les réclamations et les transmettre avec son avis au préfet, qui arrêtait les rôles et les rendait

exécutoires. N'étaient plus compris dans la matière imposable — et c'était une nouvelle satisfaction donnée aux ruraux — les bénéfices provenant de l'exploitation agricole, de crainte de faire, jusqu'à un certain point, double emploi de la contribution foncière. Étaient exemptés également de la taxe les salaires des ouvriers et les revenus nets inférieurs à 400, 600 et 800 francs suivant les localités, alors que le projet ministériel ne les exemptait que facultativement, à la volonté du conseil général.

Toutes ces modifications avaient pour but de rendre la réforme plus acceptable. L'assemblée, cependant, ne lui paraissait pas favorable. Les hommes du *National*, de leur côté, regrettaient le projet primitif. « La commission chargée par l'assemblée, dit *le National* (1), d'examiner le projet de M. Goudchaux, y substitua une combinaison impitoyable dont l'unique effet eût été d'aggraver la position des classes nécessiteuses. Affranchir non seulement la rente foncière, mais l'industrie agricole; infliger à toutes les autres professions une surtaxe uniforme de 3 o/o en abaissant le minimum du revenu au-dessous des limites du plus strict nécessaire, c'était là une aberration de cet esprit aristocratique et réactionnaire dont l'ancien comité des finances a été l'un des foyers principaux. » Aussi, Passy qui rem-

1. *National* du 18 juin 1849.

plaça Goudchaux au ministère des Finances, annonça le 16 janvier 1849 qu'un arrêté du prince-président portait retrait du projet de loi. Goudchaux protesta vainement: la proposition reprise par lui n'aboutit pas.

La commission à laquelle fut soumis le projet de Goudchaux discuta également une autre proposition déposée le 11 septembre 1848 par Lempué, qui stipulait qu'à partir du 1er janvier 1849, un impôt d'un dixième serait établi sur le revenu net de chaque Français jouissant de sa fortune, après déduction des charges justifiées par actes authentiques ou par actes sous seing privé ayant date certaine, mais seulement si ce revenu excédait au moins d'un dixième un certain minimum. L'auteur de la proposition espérait ainsi supprimer l'impôt des patentes, l'impôt du sel et l'impôt des boissons. Mais la commission refusa d'entrer dans ses vues en raison des charges imposées à la propriété foncière déjà surchargée par l'impôt de 45 centimes.

La Constituante s'était ainsi refusée à tout essai d'impôt sur le revenu. Il ne semblait pas que les dispositions de la Législative — beaucoup plus que la Constituante une assemblée de propriétaires ruraux et conservateurs — pussent être favorables à une modification en ce sens de notre système fiscal. Mais il fallait tenir compte des exigences de la situation financière; des ressources nouvelles étaient indis-

pensables dans l'impossibilité où l'on était d'augmenter l'impôt foncier, les contributions indirectes, les douanes, tous trois surcharges. Aussi, le 10 août 1849, Passy, ministre des Finances, prétextant que « dans la situation actuelle un impôt modéré sur le revenu apparaissait comme devant être le moins onéreux, le plus propre à ménager les intérêts auxquels toute création, tout déplacement d'impôt porterait immanquablement atteinte », soumit à l'assemblée un projet portant création, à partir de 1850, d'un impôt de 1 o/o sur le revenu, qui se superposait aux impôts existants.

Cette fois l'impôt s'adressait à tous les revenus, sans distinction d'origine et de nature. L'impôt mobilier seul, dit Passy, ne peut rendre beaucoup s'il n'est excessif, et cependant il est un taux au delà duquel il jetterait la plus fâcheuse perturbation dans la situation des contribuables. Mais il faut voir dans cette assimilation de traitement devant le nouvel impôt infligé aux propriétaires fonciers une conséquence de la théorie célèbre formulée par Passy, d'après laquelle l'impôt foncier ne serait payé par personne : les biens, qu'ils soient mobiliers ou immobiliers sont, au moment de leur acquisition, évalués d'après le revenu net qu'ils procurent, déduction faite des charges qu'ils ont à supporter, charges au nombre desquelles figure l'impôt. Tout nouvel impôt établi sur une certaine catégorie de biens, en leur enlevant

une portion de leurs revenus, diminue leur valeur du montant du capital productif des revenus retranchés, et constitue en réalité une confiscation partielle. Dès lors on ne peut, sans manquer aux principes de la justice distributive, prélever uniquement sur la fortune mobilière les ressources dont l'État peut avoir besoin ; ce serait faire porter par une partie de la population seulement des charges dont le poids nouveau serait accablant pour elle.

L'impôt était dû par tous les habitants passibles de la contribution de trois journées de travail. Le système combinait dans la pratique quelques-uns des avantages propres à chacun des modes de perception, dits de quotité ou de répartition. Les contribuables, s'ils le jugeaient à propos, devaient faire leur déclaration au secrétariat de la mairie de leur domicile réel. En cas d'abstention de leur part, une commission composée du contrôleur des contributions directes, du maire, et d'un citoyen désigné par le Préfet fixerait leur contingent, sauf à admettre toutes les réclamations qui paraîtraient fondées. Les préfets arrêtaient ensuite les chiffres résultant des évaluations et fixaient la somme à payer par les communes à raison de 1 o/o. La matrice devait être ensuite communiquée aux répartiteurs communaux qui avaient la faculté de proposer des modifications en faveur de ceux des contribuables dont la position semblerait mériter des ménagements, mais sans qu'en

aucun cas il ne put résulter de changement dans le contingent assigné à la commune.

Passy estimait que le produit de l'impôt serait de 60 millions, bien que le revenu brut de la France dût être infiniment supérieur à 6 milliards, en raison des difficultés d'exécution.

Le projet renvoyé à la Commission du budget y reçut un accueil des plus froids. Le monde de la finance était effrayé de ces nouveautés. L'opinion publique, que reflétaient les Conseils généraux, leur était hostile. La réputation de financier consommé que Passy avait acquise sous la Monarchie de Juillet se perdit dans l'esprit de beaucoup de gens ; à tel point qu'un représentant qui, quelque temps plus tard, y faisait allusion dans l'assemblée se vit interrompre par des cris : il a proposé l'impôt sur le revenu !

Aussi un des premiers actes de Fould en arrivant au pouvoir fut de retirer le projet, le 14 novembre 1849, et pour ne laisser aucun doute sur les intentions du gouvernement dans l'avenir, en même temps que pour calmer les esprits surexcités, il motiva son retrait dans les termes suivants, malgré quelques protestations de la gauche : « *Cet impôt, ressource extrême des gouvernements obérés est de sa nature arbitraire et inquisitorial...* La plupart des revenus, ajoutait-il, qui ont tant souffert dans ces derniers temps temps sont déjà atteints au moyen

de l'impôt mobilier, de l'impôt des patentes et de l'impôt foncier. Ce dernier, si lourd dans l'état actuel, recevrait par la loi proposée une augmentation de près de 20 centimes ajoutés au principal. Au surplus l'inquiétude générale résultant de sa mise en pratique amènerait bientôt une fâcheuse compensation, par la dissimulation et l'émigration des capitaux et par une réduction dans les dépenses des particuliers qui atteindrait les revenus publics. Ces circonstances expliquent l'opposition de Conseils généraux, organes légitimes des vœux du pays et nous font espérer que vous nous approuverez de retirer un impôt dont la transformation profonde, paraissait déjà consentie par notre honorable prédécesseur. »

Après l'échec du projet de Passy d'autres propositions d'établissement au moins partiel de l'impôt sur le revenu devaient se faire jour sous la Législative, mais sans plus de succès.

1° Le 29 novembre 1849, d'Adelswaerd proposa d'assujettir à un impôt annuel de 5 o/o les intérêts et dividendes produits par les capitaux engagés dans les banques et entreprises industrielles et commerciales. Un règlement d'administration publique déterminerait le mode à suivre pour la formation des rôles et pour la mise en recouvrement de l'impôt. D'Adelswaerd estimait ces intérêts et dividendes à

400 millions; l'impôt rapporterait donc au Trésor une vingtaine de millions. La prise en considération de la proposition fut rejetée, le 19 juin 1850, par 330 voix contre 264. Il essaya vainement de la reprendre à la discussion du budget des recettes.

2° Le 4 décembre 1849, Pougeard fit une une proposition qui bouleversant toute la législation fiscale, remplaçait la contribution mobilière, celle des portes et fenêtres, celle des patentes par un impôt de 16 centimes 2/3 par franc sur les rentes dues pas l'État, sur les intérêts et arrérages dus en vertu de contrats hypothécaires, de tous actes publics et de tous actes, soit chirographaires, soit sous seing privé.

3° Le 8 décembre 1849, Laurent de l'Ardèche proposa de remplacer les droits d'octroi, l'impôt des boissons et divers droits de douane par l'impôt sur le revenu.

Ces deux dernières propositions ne furent pas discutées.

4° Le 20 avril 1850, Febvrel reprit en partie l'ancien projet de Goudchaux, tel qu'il avait été amendé par la commission, projet qui établissait un impôt de 3 o/o sur tous les revenus mobiliers, mais en exceptant ceux qui provenaient directement d'états ou de professions soumis à la patente, ou purement manuels ou agricoles, ceux produits par les cautionnements fournis à l'État et ceux des établissements

de charité, de bienfaisance, etc. Il retira sa proposition par suite de la non-acceptation de celle de d'Adelswaerd, lors de la discussion du budget des recettes.

5° Sainte-Beuve s'inspirait également, mais sans plus de succès, de l'ancien projet de Goudchaux lorsqu'il demanda, le 6 janvier 1851, dans la quatrième d'une série de cinq propositions, sur le régime commercial de la France, qui ne furent pas discutées, l'établissement d'un impôt de 3 o/o sur les revenus mobiliers, à partir du 1er janvier 1852.

6° Enfin, le 16 mai 1851, Morin demanda un impôt annuel du vingtième sur les revenus mobiliers y compris les rentes. Mais cette proposition, dont une commission spéciale avait demandé la prise en considération et le renvoi à la commission du budget, n'eut pas le temps d'être discutée.

La plupart de ces propositions cherchaient à atteindre les valeurs mobilières beaucoup plus que d'établir l'impôt sur le revenu. Il n'en est subsisté aucune trace dans la législation.

CHAPITRE III

Le Rachat des chemins de fer

La base fondamentale du régime des voies ferrées en France a été fixée en 1842. Aux termes de la loi du 11 juin de cette année, les lignes devaient être concédées, pour une durée déterminée, à des compagnies particulières assujetties à certaines charges et à un contrôle officiel; le rôle de l'État se bornait à exécuter l'infrastructure et à assurer des garanties d'intérêt. Ce système a permis de donner à la construction des voies ferrées l'impulsion qui lui manquait : le réseau français qui n'était que de 573 kilomètres exploités en 1841 — sur les 6.000 kilomètres du réseau européen — passa à 1.860 kilomètres en 1848, avec des lignes rayonnant de Paris sur Amiens, Abbeville, Rouen, Le Havre, Orléans, Bourges, Compiègne, Vierzon, Châteauroux, et d'autres qui n'étaient pas encore rattachées à la capitale comme Lyon-Saint-Étienne — la plus ancienne de toutes — et Avignon-Marseille. Le cours des actions des

compagnies, en présence des résultats obtenus par les premières exploitations, avait haussé dans des conditions effrénées de 1842 à 1847. Au lendemain de la crise économique de 1847, qui exerça un contre-coup terrible sur les valeurs de bourse, le 1er janvier 1848, les actions Paris-Orléans cotaient encore 1200, Paris-Rouen 900, Strasbourg-Bâle 160, Nord 540. Tels étaient à peu près les cours, lorsque la révolution de Février, éclatant comme une bombe, provoqua une débâcle effroyable sur le marché de Paris. Le 7 mars, jour de réouverture de la Bourse, les actions Paris-Orléans tombaient à 950, Paris-Rouen à 550, Strasbourg-Bâle à 105, Nord à 370. Le 5 avril les mêmes actions cotaient respectivement 400, 280, 70 et 305. Ce même jour, d'ailleurs, le 5 o/o cotait 50 francs.

Les compagnies, surprises par cette panique financière, furent obligées ou de renvoyer leurs ouvriers, ou d'implorer le secours de l'État. La compagnie du Nord réclama un délai pour payer ses dettes. Les compagnies Paris-Lyon, Tours-Nantes, Dieppe-Fécamp demandèrent des secours. Aussi, dès la fin de mars 1848, il était évident que les compagnies, même celles qui paraissaient auparavant les plus solides, seraient bientôt dans l'impossibilité, non seulement de servir un dividende à leurs actionnaires, mais encore d'assurer l'exploitation des lignes achevées. Au commencement d'avril, les compagnies

de Paris-Orléans et du Centre demandèrent et obtinrent d'être mises sous séquestre.

Le gouvernement provisoire, qui avait dans son programme le rachat des chemins de fer, crut l'occasion favorable pour le réaliser. Le 12 avril, Garnier-Pagès réunit au ministère des Finances les directeurs et administrateurs des diverses compagnies et leur annonça, officiellement, que l'État voulait acquérir la propriété des chemins de fer et assurer lui-même et directement l'exploitation des lignes. C'était là, dit-il, une mesure imposée par les tentatives de destruction et les actes de vandalisme dont les voies et les gares avaient été l'objet pendant la Révolution et qui ne se seraient, sans doute, pas produits, si les chemins de fer avaient été propriété nationale. D'autre part, les actionnaires ne répondant plus aux appels de fonds, les sociétés n'auraient bientôt plus les ressources nécessaires pour terminer les voies en construction.

Garnier-Pagès offrait d'établir le rachat sur les cours des actions en bourse, le 15 février, et de convertir ces actions en rente 5 o/o. Bien que certains membres de la réunion fussent favorables au rachat, Léon Faucher, délégué de la compagnie de Srasbourg, répondit avec quelques-uns de ses collègues, qu'il ne pouvait suivre le gouvernement, et que la voie où il voulait s'engager semblait à la fois préjudiciable pour les intérêts du pays, et pour

ceux des actionnaires qu'ils représentaient. Dans ces conditions, bien que la Bourse accueillit l'annonce du projet gouvernemental par une légère reprise des actions de chemins de fer (1), Garnier-Pagès n'osa pas réaliser la mesure par un simple décret et il décida de s'en remettre à la décision de l'Assemblée Nationale.

Dans le message qu'il lui soumit le 8 mai, il s'exprima en ces termes sur les chemins de fer (2) :

« Maintenant, citoyens, voici une question plus grave, celle des chemins de fer. Nous avons pensé, nous pensons encore, que l'existence des compagnies financières, conforme au principe du gouvernement monarchique, du gouvernement aristocratique, du gouvernement fédéral, est radicalement incompatible avec le principe d'un gouvernement républicain, démocratique et unitaire. Dans un rapport que j'ai présenté au gouvernement provisoire, sont exposées toutes les principales raisons qui me paraissent militer victorieusement en faveur de cette opinion. Ce rapport avec le projet de décret qui l'accompagne sera soumis au premier jour à votre examen et à vos discussions. »

1. Dès le lendemain de la réunion, les actions des chemins de fer furent en hausse, tandis que la rente française baissait à nouveau : le projet, en effet, s'il paraissait bon pour les chemins de fer, risquait de coûter cher à l'État. C'est un phénomène qui devait se reproduire en 1848, toutes les fois que le rachat fut mis en avant.

2. *Moniteur*, 1848, p. 982.

Puis il fit allusion aux tentatives que le gouvernement avait faites pour agir par lui-même avant la réunion de l'assemblée.

« Un moment, nous avons pensé qu'il y avait pour le gouvernement, nécessité, devoir d'intervenir dans ces entreprises et d'en reprendre possession au nom de l'État, moyennant une juste indemnité. Le plus grand nombre des compagnies n'avait pas une autre pensée. Sauf une ou deux, au fond, toutes désiraient le rachat. Mais, tout à coup, les choses ont changé de face, les ardents se sont refroidis, les résignés se sont révoltés et, cependant, le temps marchait ; si bien qu'après une longue délibération, plusieurs fois interrompue par les inévitables invasions de la politique, lorsque le gouvernement a pu adopter le décret que nous lui avions soumis, quelques jours à peine nous séparaient de votre avènement. Cela étant, il nous a paru certain que la question ne serait pas compromise par un retard de quelques jours. Il nous a paru aussi qu'au moment où votre autorité, sortie déjà du cœur et du cerveau du peuple, existait virtuellement au-dessus de tous les pouvoirs, le respect commandait l'attente. Nous avons attendu, et vous aurez nécessairement, avant peu, à décider la solennelle consécration d'un principe fondamental, suivant nous, et souverain. En même temps, on vous exposera les moyens d'exécution qui sont simples et faciles, puisqu'*à tout prendre* il s'agit simplement

d'échanger une valeur et un revenu contre une autre valeur et un autre revenu. »

Le 17 mai, Duclerc demanda l'urgence pour le projet de loi qu'il déposait et lisait le lendemain. « L'exposé des motifs (1), dit M. Georges Renard dans son *Histoire de la République de 1848*, est une des pages les plus vigoureuses qui aient été écrites contre l'exploitation des voies ferrées par les compagnies. Il mérite encore d'être lu avec attention et respect (2). »

Duclerc commence par s'attaquer à l'institution des compagnies financières qui, composées en grande partie de membres de la majorité des deux Chambres, de maréchaux, d'amiraux et de familiers du roi, représentaient l'élément aristocratique sous la royauté constitutionnelle, et ne doivent pas lui survivre. Le régime nouveau étant la République, elles doivent se transformer suivant les nécessités d'une organisation démocratique. Après ces considérations d'ordre politique, sont énumérés les inconvénients graves qui résultent d'une aliénation du domaine public, au point de vue purement stratégique. En temps de guerre, l'industrie des transports est confisquée en

1. *Moniteur*, 1848, p. 1094.
2. Lorsqu'en 1883 on discuta à la Chambre les projets de loi relatifs aux nouvelles conventions passées entre le ministre des Travaux publics et les grandes compagnies, M. Camille Pelletan s'inspira visiblement de l'argumentation de Duclerc.

des mains étrangères ; en temps de paix la présence d'une véritable armée soumise à une puissance indépendante de l'État est une cause d'alarme continuelle pour la sécurité publique. Une pareille situation est d'autant plus dangereuse, que des capitalistes étrangers risquent de s'introduire parmi les administrateurs. Enfin, au point de vue économique, les tarifs de chemins de fer, comme les tarifs de douane, affectent au plus haut degré le commerce et l'industrie. Le droit de les régler doit donc rester entre les mains d'une autorité supérieure, rigoureusement impartiale. Or, il faut reconnaître que des sociétés constituées dans l'unique but de réaliser des bénéfices ne présentent pas à cet égard les garanties désirables. Douées d'un monopole écrasant, elles ne manqueront pas d'acquérir une domination universelle et inattaquable et une existence illimitée, malgré le caractère temporaire des concessions.

Mais l'exposé ne se borne pas à des considérations purement théoriques ; il invoque aussi les nécessités de la situation présente et ajoute ainsi des arguments de fait aux arguments de principe. Il dépeint la situation critique où se trouvent la plupart des compagnies ; les plus puissantes ont suspendu leurs paiements, aucune ne peut continuer ses travaux dans les conditions stipulées au cahier des charges. En présence de l'hostilité des sentiments du peuple à leur égard, le gouvernement a déjà dû intervenir dans d'inces-

santes querelles et même, dans une circonstance pressante, il a dû pousser la protection jusqu'au séquestre. Enfin le rachat permettrait à l'État d'organiser une administration solide et de réaliser d'importants bénéfices. Il serait également avantageux pour les travailleurs, à qui il procurerait de l'occupation, les travaux devant être repris sur toutes les lignes en construction, et de nouveaux réseaux devant être exécutés.

Puis Duclerc réfute les principales objections qu'on peut faire au rachat. Le rachat est-il une spoliation? Non, car l'État en prenant les chemins de fer les paie à leur vraie valeur, et use simplement de son droit incontestable d'expropriation. Le rachat est-il une grave atteinte au crédit ? Non ; c'est une simple mesure consistant dans la transformation de titres existants ; et lorsqu'un changement de cette sorte se fait dans des conditions équitables et intelligentes, loin de nuire au crédit public, il y contribue puissamment.

Enfin, le projet se termine par une formule de rachat qui divise les compagnies en deux catégories : la première les comprend presque toutes. Dans la deuxième figurent seulement des lignes secondaires qui n'appartiennent pas aux grandes voies de communication. Pour ces dernières, le rachat est facultatif : le ministre des Finances traitera avec chacune d'elles séparément, moyennant l'obligation de sou-

mettre les traités à la sanction de l'Assemblée Nationale. Pour les 15 compagnies de la première catégorie, le rachat est obligatoire. Le prix des actions à rembourser sera calculé d'après leur cours moyen à la Bourse de Paris, pendant les six mois qui ont précédé la Révolution du 24 février (24 août 1847-24 février 1848), et en échange de leurs titres, les actionnaires recevront des coupons de rente 5 o/o, cours pour cours, d'après la moyenne des cours pendant les mêmes six mois. L'indemnité ainsi calculée, représente une rente de 22.304.947 francs, et la somme qu'il faudrait inscrire sur le livre de la dette publique s'élèvera en définitive à 623.526.972 francs.

Duclerc conclut en adjurant l'assemblée de voter son projet. « N'oubliez pas, dit-il, citoyens, que sous cette question financière en apparence, il y a quelque chose de plus haut : une question politique et sociale. Un terrible problème est posé ; vous le retrouverez partout présent. Il faut l'aborder sans docilité, mais sans colère. L'exécution et l'exploitation des chemins de fer par l'État nous en offre une occasion incomparable : ne la laissons pas échapper. Du même coup vous aurez nationalisé, en la transformant, l'omnipotence industrielle qui tendait imprudemment à se constituer à part ; vous aurez fortifié le principe fondamental de notre organisation politique : l'unité. Citoyens, vous tenez entre vos mains une des grandes organisations de la République : décidez. »

Le projet fut renvoyé à deux comités, celui des finances et celui des travaux publics. Il était en même temps commenté passionnément par les intéressés. On bataillait à coup d'articles de journaux, de brochures, de pétitions, de conférences. *Le National*, dans la presse, défendait le rachat avec ardeur. Le comité des travaux publics lui paraissait favorable. Mais nulle part la lutte ne fut plus violente qu'au comité des finances où dominaient les adversaires du rachat. Bineau fut désigné comme rapporteur. Nul mieux que lui n'était qualifié pour ce rôle. Il était un des deux ingénieurs que le gouvernement provisoire avait nommés commissaires près les Compagnies d'Orléans et du Centre peu après les journées de Février. Il devait devenir plus tard ministre des Travaux publics en 1849, et ministre des Finances sous le second Empire. Sa compétence était incontestable. Aussi s'acquitta-t-il brillamment de sa mission. Son rapport est point par point la réfutation de l'exposé de Duclerc (1).

Tout d'abord, Bineau admet parfaitement la légalité du rachat : c'est un droit qu'a l'État en s'armant des pouvoirs de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il reconnaît, d'ailleurs, qu'une minorité du comité ne partageait pas cette manière de voir ; à ses yeux les chemins de fer ayant été concédés pour

1. *Moniteur*, 1848, p. 1314.

quinze ans, le droit ordinaire d'expropriation se trouve suspendu pendant ce laps de temps. Bineau pense avec la majorité que ce droit est inaliénable. Il faut reconnaître, avec Kaufmann, que si cette théorie avait prévalu, on ne se rend pas bien compte pourquoi les conventions avaient assigné parmi les conditions du rachat un délai pour l'exercice de ce droit.

Mais encore faut-il que l'utilité publique soit incontestable. Bineau se demande s'il y a nécessité de reprendre aujourd'hui possession des chemins de fer. C'est alors que reprenant un par un tous les arguments de Duclerc, il en montre l'inanité.

La situation financière des compagnies a été volontairement empirée par l'exposé du ministre. Des 16 compagnies pour lesquelles il réclame le rachat, 9 ne paraissent avoir aucun embarras financier de nature grave, 5 se trouvent bien en présence de certaines difficultés, mais réduites à leur propre force, elles pourraient en sortir, le jour où la menace du rachat disparaissant, le crédit renaîtrait de lui-même. Pour 2 compagnies seulement, Paris à Lyon et Versailles-rive gauche, il y a lieu d'examiner s'il ne faut pas adopter à leur égard quelques mesures particulières : soit le rachat, soit simplement l'octroi de subventions qui leur permettraient, en rendant confiance aux actionnaires, de retrouver leur crédit et de continuer les travaux, soit pour la ligne Versailles-rive gauche, en particulier, l'octroi de

la concession du chemin de fer de l'Ouest, ce qui lui donnerait la possibilité de consolider sa dette, en la répartissant sur toute la durée de la concession.

Ayant ainsi jugé la mesure inopportune dans la situation présente, Bineau s'en prend aux arguments théoriques de Duclerc. L'existence de compagnies financières n'est pas incompatible avec le régime républicain. Des abus graves, scandaleux même, des trafics d'influence, ont pu se produire dans le passé, mais le pouvoir républicain est suffisamment assis pour prévenir ou au besoin réprimer leur renouvellement. Par ailleurs, proscrire les compagnies, n'est-ce pas s'en prendre au principe même d'association, n'est-ce pas une institution vraiment démocratique qu'une association qui réunit les plus petits capitaux, pour les consacrer à une œuvre commune ? Bineau reconnaît que la question des tarifs est la plus sérieuse de toutes : or, les cahiers de charges prévoient un maximum peu élevé pour les voyageurs, plus élevé il est vrai pour les marchandises, mais dans la pratique les Compagnies ne font percevoir souvent que la moitié ou seulement le quart du maximum légal. Si, cependant, les Compagnies voulaient imposer un tarif déraisonnable, la menace du rachat, dès que la période du rachat serait arrivée, et la possibilité pour l'éclat de refuser la concession d'embranchements et de prolongements suffiraient

pour les empêcher. Enfin, Bineau doute que le rachat permettre de donner aux travaux une impulsion nouvelle. L'État n'exécute-t-il pas d'après la loi de 1842 les travaux d'infrastructure ? Par conséquent, ne peut-il pas imprimer à ces travaux l'activité qu'exigent les besoins du pays. Les compagnies ne font que le travail de la voie et du matériel ; si l'État s'en chargeait, ce ne serait qu'en diminuant les sommes qu'autrement il appliquerait aux travaux de terrassement et de maçonnerie.

Quant à la question de savoir si l'indemnité offerte aux actionnaires est équitable, il n'y a pas lieu de l'examiner à fond, puisque le comité conclut contre le rachat. Bineau rappelle seulement que les compagnies ont toutes protesté contre le règlement indiqué dans le projet de loi. Il fournit quelques chiffres qui expliquent leur résistance. Ainsi le chemin de fer de Paris à Orléans a donné 62 francs par action : le projet n'accorde que 50 francs de rente aux détenteurs du titre. Les actionnaires du chemin de fer Paris-Rouen ont reçu 51 francs par action : le projet ne leur accorde plus qu'une rente de 39 francs.

Enfin, pour terminer, il convient de rappeler que ce n'est pas lorsque l'État doit aux déposants des Caisses d'épargne et aux porteurs de bons du Trésor 600 millions, lorsque le budget de 1848 va se trouver en présence d'un déficit énorme qu'il

convient d'ajouter, sans besoin pressant, une somme considérable de rentes au grand livre de la dette publique.

Le comité des travaux publics de son côté adhéra au projet de Duclerc par l'organe de Victor Lefranc dont le rapport n'est qu'un panégyrique. Cependant, il y fit introduire un amendement que le gouvernement accepta : l'indemnité devait être réglée par un tribunal arbitral. Il paraissait impossible d'accepter le chiffre proposé par le ministre. En effet, les six mois qui avaient précédé l'avènement de la République étaient pour les actions de chemins de fer une période de dépréciation, alors que pendant le même temps, la rente était toujours en exellente posture aux environs de 116 francs. A présent que la rente était, en fin de mai, aux environs de 70 francs, offrir le rachat sur la moyenne des cours avant le 23 février, c'était en somme offrir une valeur moindre que celle des actions, et un revenu moindre que le revenu actuel.

La discussion générale commença le 22 juin, le jour même où les ouvriers des ateliers nationaux, mis en demeure de quitter Paris, étaient en pleine ébullition. « Quoique troublée par l'accompagnement tragique que lui faisait la guerre civile, dit M. Georges Renard, elle fut sérieuse et brillante. »

Le premier orateur inscrit, Morin, reprit l'argumentation de Bineau. Il s'efforça, en particulier, de rendre justice aux compagnies qui, dit-il, avaient pu accomplir une tâche devant laquelle échouèrent les assemblées législatives. Après lui, Galy-Galazal, au contraire, déclara que « la reprise des possessions des chemins de fer et leur exploitation par l'État pouvaient dégager nos finances, rétablir le crédit public, ranimer le commerce et répandre l'aisance sur tous les travailleurs ». Il s'efforça en sa qualité d'ingénieur, d'indiquer les moyens pratiques grâce auxquels l'état pourrait réaliser d'importants bénéfices. Mais l'indemnité allouée aux actionnaires devait être équitable, et à cet égard, le chiffre que Duclerc proposait primitivement lui paraissait insuffisant. D'après lui, on devait la baser sur les cours moyens de la Bourse pendant toute l'année précédente. Cordier s'efforça de le réfuter, en sa qualité d'ingénieur également, déclarant que la mesure serait mauvaise pour les travailleurs eux-mêmes, l'État, suivant ses prévisions ne pouvant les payer suffisamment. Mais le débat fut véritablement circonscrit entre Mathieu de la Drôme et Montalembert.

Mathieu de la Drôme, affirma que le rachat ne marquerait pas l'évolution de la République vers le communisme. « Ainsi l'État se ferait communiste, dit-il, s'il devenait propriétaire des chemins de fer ! Est-ce que l'État ne possède pas les routes nationales, les routes départementales et communales ?

L'État est donc communiste ? Est-ce que l'État n'entretient pas à grands frais de nombreuses institutions, l'armée, la magistrature, l'université ? L'État est donc communiste ? J'avais cru jusqu'à présent que le communisme était une invention moderne ; mais je commence à m'apercevoir que j'étais dans une grande erreur ; le communisme remonte au commencement du monde ; les premiers hommes qui ont tracé un sentier sur notre globe ont été des communistes. »

Passant à la question de l'utilité du rachat, il reprit l'argumentation de Duclerc. Il voulut, en particulier, défendre le projet du reproche de combattre l'esprit d'association. Les compagnies rançonnaient le public. « Vous appelez cela de l'association ! Eh bien ! moi, je l'appelle de la coalition, je l'appellerais presque du guet-apens. » Il soutint que le rachat serait favorable au point de vue commercial.

Parlant de l'indemnité, lui aussi n'admit pas l'estimation de Duclerc : il fallait attendre, en ce qui concerne les lignes non terminées, l'achèvement et la mise en exploitation par l'État pour fixer, en toute connaissance de cause, la valeur de la concession rachetée.

Montalembert ne s'occupa que du côté politique et social de la question ; à cet égard, le projet portait atteinte, tant au droit d'association, qu'au droit de propriété.

C'était une atteinte au droit d'association, qui est le propre d'une démocratie. Montalembert se donna le plaisir, par des citations heureusement choisies, de mettre en contradiction les hommes du gouvernement, dans leur langage d'aujourd'hui et dans celui d'hier. L'esprit d'association appliqué aux grands travaux publics pouvait coexister aussi bien dans les institutions démocratiques que dans des institutions aristocratiques. C'est ainsi que dans la Russie aristocratique le principe de nationalisation des chemins de fer avait prévalu, alors que les États-Unis démocratiques avaient préféré le système des compagnies. Montalembert combattit la funeste tendance en vertu de laquelle l'action de l'État doit absorber tous les jours l'action des individus. « On veut faire de l'État aujourd'hui dit-il, je ne dis pas dans la pensée immédiate et directe du gouvernement actuel, mais dans la pensée d'un grand nombre de ceux qui défendent le projet de loi et le système qu'il implique, l'entrepreneur de toutes les industries et l'assureur de toutes les fortunes. »

Mais, sous le point de vue de la propriété, le projet provoquait des objections encore plus graves. Le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique ne pouvait recevoir ici son application, car il s'agissait de saisir telle ou telle partie du domaine des particuliers, non pour créer des travaux d'utilité générale, mais uniquement pour mettre l'État à même de

spéculer plus avantageusement que les spéculateurs privés. Le droit d'expropriation devenait le droit du plus fort, le vol. Montalembert n'hésita pas à prononcer ce mot. Au moment où de tous côtés la propriété était battue en brèche par des doctrines fallacieuses, la mesure impliquerait l'adhésion de la République à ces doctrines. L'orateur s'emparant habilement de quelques lignes de Proudhon écrites dans son journal : *le Représentant du Peuple*, en fit la lecture devant l'assemblée effarée : « Oui, c'est de *la question de votre propriété et de votre société* qu'il s'agit ; oui, il s'agit de substituer la propriété légitime à la propriété usurpée, la société entre tous les membres de la famille humaine et de la cité politique, à la cité des loups contre les loups qui fait l'objet de tous vos regrets. Oui, la remise du domaine public de la circulation à l'État que vous avez exploité et dépossédé est le *premier anneau de la chaîne des questions sociales*, que la Révolution de 1848 retient dans les plis de sa robe virile. C'est le véritable point de partages entre l'ordre républicain, l'ordre selon la fraternité, et le désordre barbare que vous appelez société. C'est la seule question mûre et forte sur laquelle la République de la forme se soit trouvée prête et qu'elle ait pu engager sérieusement ; sous peine de déchéance radicale, il faut qu'elle en vienne à bout, et sur ce point, toute dissidence écartée, nous les républicains du fond et du

tréfond, nous lui devons, nous lui donnons notre concours ? »

Cette citation au moment où l'émeute se préparait dans la rue, et tout le discours de Montalembert produisirent une impression énorme. En vain, le lendemain, Guérin, Jobez et Laurent de l'Ardèche s'efforcèrent de l'effacer. La discussion fut interrompue par l'arrivée du général Cavaignac qui venait rendre compte des graves évènements qui s'étaient accomplis dans la capitale, et l'Assemblée nationale déclarait siéger en permanence. Ce fut le coup de mort pour le rachat des chemins de fer.

Le 28 juin, Goudchaux, qui à la suite des événements de Juin, prenait le portefeuille des finances, répondit à une interpellation de Duclerc que, sans abandonner le principe du rachat et pour des raisons d'opportunité, le gouvernement retirait de l'ordre du jour le projet présenté. Il s'expliqua dans un exposé de la situation financière qu'il fit le 3 juillet. Le gouvernement déposant un projet relatif au remboursement des bons du Trésor et des fonds déposés aux caisses d'épargne, le rachat aurait pour conséquence l'émission de rentes qui, arrivant simultanément avec celles affectées au remboursement des livrets d'épargne et des bons du Trésor, amènerait infailliblement une grande dépréciation dans les cours. Par ailleurs, l'État, en devenant propriétaire des voies ferrées, aurait à sa charge, pendant les premières

années de l'exploitation, des dépenses considérables qu'on n'avait pas fait entrer en ligne de compte. Mais Goudchaux reconnaissait dans la possession des voies ferrées par l'État un fait d'utilité publique, et proclamait hautement pour l'État le droit incontestable d'exproprier à toute époque les compagnies, sauf une indemnité équitable.

Quelques jours plus tard, le 14 juillet, Duclerc revenant à la charge, pour mettre fin à l'indécision qui régnait sur la situation des chemins de fer, Goudchaux déclara que l'intention du gouvernement était de ne pas reprendre le projet.

L'idée de rachat devait être abandonnée. A la fin de la Constituante, en mai 1849, Antoine fit bien une proposition en ce sens ; on ne lui fit même pas l'honneur de la discuter.

Cependant, la question des chemins de fer se posa fréquemment au cours des années 1848 à 1851. Il fallut bien venir au secours des compagnies pour améliorer leur situation et relever leur crédit. Grand était le danger de voir rester tous les titres de chemins de fer au taux d'avril et mai 1848, et surtout de voir interrompre pour longtemps des travaux de construction pourtant nécessaires. C'est ce qui explique un certain nombre de mesures, dont beaucoup n'eurent qu'un caractère de circonstance, qui furent prises pendant toute la durée de la deuxième

République, et qui devaient permettre à l'équilibre de se rétablir peu à peu, en sorte que, dès 1852, on put songer à la grande opération de la fusion.

Nous avons vu que la compagnie Paris-Lyon demanda et obtint son rachat (17 août 1848).

Les chemins de fer d'Orléans et du Centre avaient été mis sous séquestre par l'ordonnance du 4 avril 1848, la même mesure fut prise à l'égard des lignes Bordeaux-la-Teste (30 octobre 1848), Marseille-Avignon (21 novembre 1848), Paris-Sceaux (29 décembre 1848). Des lignes reçurent des avances du Trésor. Pour d'autres, on prolongea la durée de la concession, en même temps qu'on les affranchissait de quelques charges. C'est ainsi qu'une loi du 6 août 1850 fixa à cinquante ans la durée de la concession des chemins de fer Orléans-Bordeaux et Tours-Nantes primitivement fixée à vingt-huit et trente-quatre ans et rendait moins rigoureuses certaines clauses des conventions primitives. Une loi du 19 novembre 1849 accorda à la ligne Marseille-Avignon une garantie d'intérêt.

La seule concession nouvelle sous la deuxième République fut la ligne Paris-Rennes, déjà achevée jusqu'à Chartres, par la loi du 12 mai 1851. Une loi du 21 avril 1849 avait autorisé l'État à racheter le premier tronçon de cette ligne Paris-Versailles rive gauche, mais il n'usa pas de cette faculté. La même loi avait chargé l'État de l'exploitation provi-

soire du chemin de fer de Versailles à Chartres. Les conditions de la concession étaient conformes à la loi de 1842. L'État se chargeait de l'infrastructure et accordait une garantie d'intérêt de 4 o/o pendant les cinquante premières années.

Enfin,une loi du 1er décembre 1851 remit en adjudication la concession de la ligne Lyon-Avignon.

Pendant les quatre années 1848-1851, la longueur des lignes exploitées passa de 1.921 kilomètres à 3.627 kilomètres. Trois cent quatre-vingt-trois étaient exploités par l'État. Le reste du réseau se partageait entre 27 compagnies.

« Le principe du réseau d'État,dit Kaufmann,qui,à un moment donné, avait paru dominer les esprits, avait de nouveau disparu devant le système de l'exploitation privée. D'autre part, on avait abandonné l'idée de considérer *une concession de chemins de fer comme une affaire* dont l'État devait tirer le plus d'avantages possible. Les difficultés rencontrées dès le début par les nouvelles entreprises qui, presque toutes, étaient nées viables, avaient clairement fait ressortir le caractère particulier des affaires de chemins de fer et en même temps aussi la nécessité de trouver un système qui, tout en sauvegardant les droits de l'État et les intérêts généraux du public, donnerait cependant à ces entreprises la possibilité d'affirmer leur existence et de réaliser un bénéfice légitime. »

Et Kaufmann conclut en faisant cette comparaison avec ce qui s'était passé pour les chemins de fer allemands: « Ainsi, tandis que le morcellement de l'Allemagne empêchait la formation d'un système de chemin de fer uniforme, et que chaque État cherchait à tirer parti de sa situation sans s'occuper de ses voisins,la France,pendant la période d'ébranlement politique et social que nous venons de décrire, avait été assez sage pour ne pas abandonner sa politique primitive en matière de chemin de fer, politique qui, depuis vingt ans,avait amené des perfectionnements incessants, et elle n'avait pas opté pour un système absolument différent qui aurait exposé le pays, au point de vue du progrès économique, à des dangers incalculables.

« En France, dans le domaine de l'*économie politique*,contrairement à ce qui se fait en matière constitutionnelle, après de courts instant d'emballement, on revient toujours à la réflexion et au bon sens.C'est un fait d'une importance caractéristique quand on étudie l'histoire et les destinées de cette grande nation. »

CHAPITRE IV

La Réforme postale

Avant 1848, le tarif des lettres était gradué et tenait compte à la fois, et du poids, et de la zone. C'est ainsi que la loi du 15 mai 1827 partageait la France en 11 zones distinctes et la taxe des lettres simples était graduée par décimes depuis 20 centimes. Une lettre de 15 grammes, de Paris à Marseille, par exemple, coûtait 2 fr. 20. Un tel système présentait des inconvénients multiples, auxquels les pays étrangers avaient remédié en faisant, chacun pour leur compte, une réforme postale. Rowland Hill, le promoteur de la réforme postale en Angleterre, fut le premier à mettre en lumière le principe que le développement du réseau ferré, sur lequel la poste jouit de la gratuité presque complète pour ses transports, fait de la distance un élément négligeable dans la détermination du prix du port des lettres. Aussi, dès 1840, l'Angleterre établissait un tarif uniforme, et, suivant son exemple, l'Autriche, les États-Unis, la Prusse, la

la Suisse, l'Espagne, abaissaient leurs droits. En France, la réforme était réclamée par tous les organes de l'opinion publique, 77 conseils généraux, les conseils supérieurs de l'agriculure, du commerce et des manufactures. Une commission de la Chambre des députés s'exprimait ainsi en 1846. « La réforme de la taxe des lettres est une question dont la solution suffisamment préparée, impatiemment attendue, ne peut être retardée plus longtemps. » Pourtant, la Révotion de 1848 éclata, sans qu'aucune mesure fût prise. Une fois la tourmente passée, il était donc grand temps que la France marchât dans la voie libérale où elle n'aurait pas dû se laisser devancer.

Dès le 26 mai, le gouvernement, par l'organe de Duclerc, ministre des Finances, présentait un projet de décret réduisant à 20 centimes la taxe des lettres simples pesant 7 gr. 1/2 et au-dessous, circulant de bureau à bureau en France, en Corse et en Algérie. Les lettres pesant plus de 7 gr. 1/2 étaient taxées : de 7 gr. 1/2 à 15 grammes, 40 centimes : de 15 à 100 grammes, 1 franc ; au delà de 100 grammes, 1 franc avec une augmentation de 1 franc par 100 grammes ou fraction de 100 grammes excédant les 100 premiers grammes. Le 25 août eut lieu la discussion du projet devant l'assemblée. Il fut violemment attaqué par Deslongrais au point de vue fiscal. Mais Goudchaux s'en fit le défenseur ardent. « C'est une loi d'amour, dit-il, par laquelle

la République se fera aimer. » Frédéric Bastiat trouva la mesure insuffisante, il proposa bravement la lettre à un sou, sans s'occuper, il est vrai, des conséquences budgétaires, sous prétexte que « la transmission de la pensée, la communication entre les hommes étant précisément l'essence même de la société, c'est de là que surgissent la richesse, les affaires, la civilisation et les impôts eux-mêmes, il était donc contradictoire d'établir un impôt sur cette communication ».

Le projet fut adopté tel quel. Le comité des finances, par l'organe de son rapporteur Saint-Priest, Goudchaux, comme l'administration elle-même, espéraient que, si on restreignait les abus de la franchise qui, accordée aux représentants sous le couvert du président de l'assemblée, faisait perdre à la poste une somme considérable, le nombre des lettres taxées doublerait et que le nouveau régime ne causerait pas une diminution sensible à la recette des postes. Cependant, l'exemple de l'Angleterre était là pour prouver que dans une réforme de ce genre, le revenu baisse ; à la suite de la réforme de 1840 en effet, si le nombre des lettres s'éleva de 76 à 169 millions, le revenu brut du post-office baissa de 43 o/o et le revenu net de 69 o/o.

Il devait en être à peu près de même en France : le nombre des lettres s'éleva seulement de 113.500.000 en 1848 à 148.600.000 en 1849, soit une augmen-

tation de 35.100.000 seulement. Le produit de la taxe passa de 47.816.861 francs à 36 582.009 francs, soit une diminution de 11.234.852 francs, c'est-à-dire de 30 o/o. D'autre part, le produit net de l'exploitation passa de 16.960.773 francs à 6.862.920 francs, soit une perte de 10.097.853 francs, c'est-à-dire de 59 o/o.

L'expérience était donc concluante. L'état actuel des finances obligeait de revenir en arrière. Fould annonçait, le 14 novembre 1849, qu'il espérait gagner 6.500.000 francs en apportant un projet de loi qui augmentait simplement la taxe de un décime par lettre et paquets non affranchis, à partir du 1er janvier 1850. Sous l'ancien tarif, en effet, avec le partage de la France en zones, le nombre des lettres affranchies était dans la proportion d'un dixième seulement environ, et la mise en pratique du nouveau système, qui ne prévoyait pas de taxe différentielle pour les lettres non affranchies, à l'encontre de l'exemple de l'Angleterre, qui admettait une taxe double, n'avait fait que doubler cette proportion. La mesure que proposait Fould devait donc avoir pour résultat de réduire considérablement le nombre des lettres non affranchies et, partant, de vulgariser l'usage des timbres-poste.

Lors de la discussion du budget, elle ne fut pas jugée suffisante. La commission du budget, estimant que le gouvernement ne s'était pas rendu suffisamment compte de la nécessité de la permanence des

ressources, l'usage de l'affranchissement devant s'accroître en présence de la mesure prise, réclama une augmentation des taxes. Elle fut accordée par la loi du 18 mai 1850 qui, à partir du 1er juillet 1850, releva le minimum de la taxe des lettres à 25 centimes, chiffre qui devait se maintenir jusqu'en 1853. Elle eut pour résultat de faire tomber le nombre des lettres à 148.500.000 en 1850.

Rappelons, à propos du régime postal, que c'est une loi du 29 novembre 1850 sur la « correspondance télégraphique privée » qui a mis le télégraphe à la disposition du public, moyennant le paiement pour une dépêche de 1 à 20 mots :

1° D'une somme fixe de 3 francs ;

2° D'un droit proportionnel de 12 centimes par myriamètre ;

3° D'une somme de 50 centimes pour les villes de province et de 1 franc pour Paris, pour la remise.

L'administration des lignes télégraphiques, relevait directement du ministère de l'Intérieur.

CHAPITRE V

Sel, boissons et sucre

L'impôt du sel, souvenir de l'ancien régime, particulièrement détesté du peuple, comme portant sur un aliment de première nécessité, continuait encore en 1848 à résister aux réclamations persévérantes de l'opinion. Il avait bien été supprimé en 1789, mais l'Empire le rétablit : la Restauration et le gouvernement de Juillet le conservèrent en abaissant, il est vrai, légèrement les droits. Ceux-ci étaient encore de 30 francs le quintal d'après une loi du 28 avril 1816, et fournissaient au Trésor une ressource d'environ 70 millions. Un des premiers actes du gouvernement provisoire pour attirer la sympathie populaire au nouveau régime, fut, par un décret en date du 15 août, de supprimer l'impôt du sel, à partir du 1er janvier 1849, « pour réparer, disent les considérants, à l'égard du peuple, une des plus criantes injustices des siècles passés ». Mais le gouvernement provisoire ne pouvait pas légiférer pour 1849. La mesure qu'il venait de prendre n'avait la valeur que

d'une indication : l'Assemblée Nationale seule avait qualité pour trancher la question. Cependant, telle quelle, la promesse de réforme avait été particulièrement bien accueillie par l'opinion publique. C'était la seule des espérances que la Révolution avait fait naître pour le soulagement des masses populaires qui paraissait en voie de réalisation.

Quelle serait l'attitude des nouveaux ministres qui, après le 4 mai, allaient se succéder aux finances ? Devant le déficit probable par lequel devait se solder le budget de 1849,ils ne pouvaient voir qu'avec peine une ressource importante disparaître. Aussi, dès le 28 août 1848, Goudchaux déclara courageusement que la moindre réduction ouvrirait dans le Trésor un déficit impossible à combler, et il proposa en conséquence l'abrogation pure et simple du décret. Ce n'était pas sans regret, dit-il, qu'il avait pris cette détermination, mais les nécessités du moment devaient parler plus haut que le désir de donner satisfaction aux justes réclamations qui s'étaient produites; au point de vue exclusif de la situation financière, dont la gêne ou la prospérité réagissent heureusement ou fatalement sur le crédit public, en écartant toute autre considération, il demandait à l'assemblée le maintien de l'impôt.

Le comité des finances, à qui fut soumis le projet, examina en même temps plusieurs propositions. L'une présentée par Pougeard et Dupont de Bussac

le 12 août, avait pour objet de remplacer l'impôt du sel par un droit de capitation progressif de 1 à 3 francs par tête, qui devait être acquitté seulement par les citoyens payant 50 à 200 francs et plus de contributions directes. Une autre, présentée le 16 août par La Rochette, se contentait d'ajourner la suppression de l'impôt au 1er janvier 1850. Enfin, une troisième, qui portait la date du 13 août, présentée par Demesmay, ajournait la suppression au 1er janvier 1851 et se contentait d'ici là de réduire les droits existants. Toutes ces propositions étaient d'accord, avant même que le gouvernement eût pris aucune initiative sur la question pour conserver ou remplacer temporairement le produit de la taxe. Aussi le comité des finances, sans entrer dans le détail d'aucune d'elles, se refusa à les prendre en considération et borna son rôle à se rallier aux vues du ministre, en ayant soin toutefois de préciser qu'il ne s'agissait dans son esprit que d'un simple ajournement, justifié par les seules circonstances, et que la question de la diminution, de la transformation ou de la suppression de l'impôt du sel, subsistait tout entière. Telles furent les conclusions de son rapporteur Deslongrais.

Le projet avait également été examiné par le comité de l'agriculture, toute modification de l'impôt du sel intéressant au plus haut point les classes agricoles. Celui-ci ayant plus particulièrement en

vue l'amélioration du sort des populations rurales, ne partagea pas la manière de voir du comité des finances et proposa de réduire, à partir du 1er janvier 1849, l'impôt à 10 francs par 100 kilos. Le droit antérieur fixé par la loi de 1816 étant de 30 francs, l'impôt était ainsi diminué des deux tiers.

C'est dans cet état que la question se présentait à l'assemblée et allait vraisemblablement venir en discussion, lorsque Trouvé-Chauvel remplaçant Goudchaux comme ministre des Finances, apporta un nouveau projet de loi. Voulant mettre fin à l'incertitude au sujet de la solution à intervenir, incertitude qui provoquait le ralentissement du commerce du sel et la diminution sensible des recouvrements, il proposa une transaction entre le maintien de l'impôt et sa suppression : l'impôt serait maintenu jusqu'au 1er août 1850, et à partir de cette date, il serait réduit des deux tiers.

L'assemblée, en raison de l'importance de la question et des différences radicales qui existaient entre les conclusions du comité des finances et celles du comité de l'agriculture, renvoya ce dernier projet devant une commission spéciale. Lagarde en présenta le rapport à l'assemblée, le 26 décembre, c'est-à-dire quelques jours avant le moment où le décret du gouvernement provisoire devait automatiquement s'appliquer. Il concluait à ce que l'impôt du sel fut réduit à 10 francs les 100 kilos à partir du 1er juillet

1849. C'était, en somme, entrer dans les vues du comité de l'agriculture, mais en ajournant la réforme à six mois.

La discussion commença le jour même et se prolongea le 27 et le 28 décembre. Elle fut vive et passionnée. Passy, qui venait de remplacer Trouvé-Chauvel au ministère des Finances, demanda le maintien de l'intégralité des droits jusqu'au 1er janvier 1850, tout en reconnaissant que l'impôt, par la force des choses, se transformait en capitation et était frappé dans sa base d'une iniquité, l'état des finances ne permettant pas, selon lui, de se passer d'une ressource de 23 millions, dont il serait privé, si la proposition de la commission était adoptée. En vain, Goudchaux et Raudot lui apportèrent ils leur concours, Demesmay, représentant du Doubs qui, sous la monarchie, avait à deux reprises différentes, demandé à la Chambre des députés le dégrévement de l'impôt, et qui avait soumis à la Constituante une proposition en ce sens dont nous avons parlé, triompha de leurs efforts.

Le 28 décembre, fut adopté le principe d'un amendement Anglade qui, après avoir annulé le décret de suppression de Garnier-Pagès, décidait la réduction de l'impôt à 10 francs, à partir du 1er janvier 1849. 403 voix contre 360 sanctionnèrent au scrutin nominal cet abaissement de l'impôt, au milieu d'une sensation prolongée. Quand il fallut voter l'ensemble

de la loi, 50 membres ayant demandé le scrutin secret, la majorité fut de 372 voix contre 363, c'est-à-dire seulement de 9 voix.

Pour les sels étrangers, la loi du 28 décembre 1848, établissait en sus de la taxe de 10 francs, un droit de douane variant de 0 fr. 50 à 2 francs les 100 kilos, exception faite pour les sels d'Algérie et des colonies importés sous pavillon français qui ne payaient que la simple taxe de consommation. Elle maintenait les franchises et les modérations des droits en vigueur, c'est-à-dire le droit de 7 fr. 50 établi en faveur de la Corse depuis 1818 et la réduction à 5 francs admise depuis 1846 en faveur des sels destinés aux usages agricoles.

D'autres mesures prises sous la Constituante ou la législative vinrent compléter ces dispositions. Une loi du 23 novembre 1848 autorisa l'emploi des sels étrangers pour la pêche de la morue moyennant un droit de douane de 0 fr. 50 par 100 kilos; toutefois, ce droit ne devait pas être applicable aux sels étrangers employés pour la salaison en mer et le repaquetage à terre des morues des pêches d'Islande et du Dogger Bank, qui étaient alors admis en franchise, et qui continueraient à bénéficier de la même faveur.

Un décret du 23 juillet 1849 éleva la remise de 3 à 5 o/o pour les sels bruts des marais salants du Midi expédiés par mer et en vrac des ports de la Méditerranée, à destination de ceux de l'Océan et de la Manche, et fixa également la remise à 5 o/o pour les sels indigènes et étuvés transportés en vrac et par la voie maritime.

A côté de ces dispositions qui avaient pour but d'alléger l'impôt, signalons aussi la mesure qu'Achille Fould, alors simple député, fit voter le 13 janvier 1849, décidant pour 1849 une enquête parlementaire sur la production et sur le commerce du sel en France. Cette enquête eut lieu, et ses travaux dont les résultats furent publiés auraient peut-être conduit l'assemblée à décréter l'abolition de l'impôt, si le coup d'État du 2 décembre n'était pas venu imposer silence aux réformateurs.

L'impôt des boissons partageait l'impopularité de l'impôt du sel. La Révolution de 1848 — comme d'ailleurs celle de 1830 — s'était faite aux cris de : « à bas les droits réunis, à bas la régie, à bas l'octroi ». Les gens avaient une haine particulière pour cette taxe portant sur un objet de première nécessité, établie d'une manière injuste, et perçue d'une façon vexatoire. Elle frappait indistinctement sur des produits de différente valeur et pour arriver à son recouvrement, les agents du fisc étaient obligés de pénétrer dans la demeure des citoyens et de violer en quelque sorte le foyer domestique. Aussi, dès le 31 mai 1848, Garnier-Pagès, considérant que « de toutes les inven-

tions du vieil esprit fiscal, celle qui blesse le plus profondément la justice et la dignité humaine, celle qui fermente le plus d'irritation est sans contredit la perception des droits de circulation et de détail sur les boissons », supprimait les droits de détail et les exercices et établissait à leur place un droit général de consommation sur le vin, le cidre, le poiré et l'alcool, payable à l'enlèvement des boissons ou à leur destination. Toutes les formalités à la circulation étaient maintenues pour assurer la perception de ce droit de consommation. La division des départements en quatre classes subsistait.

A l'encontre de beaucoup d'autres mesures de Garnier-Pagès, celle-ci eut une application immédiate, fixée au 15 avril. Le principe de l'unification de la taxe de circulation et de détail est admis par beaucoup d'hommes compétents. Mais le décret atteignait trop vite ce but, sans prendre des précautions suffisantes. Le nouveau tarif pour les vins fixé de 1 fr. 25 à 5 francs l'hectolitre était trop faible pour ne pas menacer le Trésor d'une diminution immédiate et notable des recettes. Enfin, il n'appartenait pas au gouvernement provisoire de légiférer en matière d'impôts. Tel quel, le décret fut mal accueilli par l'opinion publique. Si les débitants délivrés de l'exercice se tinrent pour satisfaits, les propriétaires voyant leurs marchandises frappées d'un droit de 40 à 50 o/o de leur valeur et quelquefois plus, pour

les vins de qualité inférieure, se trouvaient dans l'impossibilité de les vendre renchéries, et les consommateurs à domicile, c'est-à-dire la grande majorité des travailleurs, supportaient directement la taxe : pour qu'au cabaret on payât moins cher, les ménages ouvriers où l'on buvait du vin à table, voyaient leurs dépenses augmentées du double, du triple, et parfois même du quadruple, dans certains départements. Une fois de plus, les campagnes étaient sacrifiées aux villes. Aussi de toutes parts surgirent de justes réclamations, et sur quelques points la perception fut compromise et momentanément interrompue. Par ailleurs, comme toutes les fois qu'une taxe subit une augmentation grave et subite, l'appât de la fraude augmente dans les mêmes proportions, et qu'un des moyens les plus efficaces de la saisir et de la réprimer, l'exercice, venait d'être supprimé, on pouvait craindre que l'application du décret du 3 mars atténuât, dans une proportion énorme, les ressources que l'on attendait de l'ancien impôt.

Des pétitions nombreuses et couvertes d'innombrables signatures vinrent de tous les points du territoire demander à l'assemblée, dès qu'elle fut réunie, la modification du décret du 31 mars. Celle-ci était unanime à reconnaître la nécessité d'une réforme, mais elle se partageait sur le point de savoir s'il fallait adopter un nouveau système ou revenir au *statu quo* antérieur.

Dans l'espoir de rendre l'impôt un peu moins lourd aux populations rurales, le ministre des Finances, Duclerc, proposa, le 10 juin 1848, d'adopter un nouveau décret. Ce décret reposait sur les mêmes bases que celui de Garnier-Pagès, mais il répartissait les divers départements en huit classes au lieu de quatre. D'autre part, il établissait des tarifs différentiels pour les vins du cru vendus dans l'arrondissement du lieu de récolte ou dans un canton limitrophe. Enfin, il élevait les droits sur les alcools de 34 à 50 francs l'hectolitre. Ce système, s'il avait été adopté, loin d'éteindre les réclamations qui s'étaient produites, les aurait au contraire multipliées, car il lésait un plus grand nombre d'intérêts que le décret du 31 mars. En effet, les débitants, atteints par l'élévation du droit sur les alcools, qui tient une si grande place dans leur industrie, n'auraient pas manqué de joindre leurs protestations à celles des propriétaires et des consommateurs.

Le comité des finances, à qui la question fut soumise, se rangea à deux opinions distinctes. Une minorité proposa : 1° de réduire le droit général de consommation à 1 fr. 25 par hectolitre pour les vins vendus dans le département de production et les départements limitrophes, et de porter le droit à 2 fr. 50 pour tous les vins qui seraient expédiés plus loin ; 2° d'augmenter le droit de licence des habitants ; 3° d'élever les droits sur les alcools de 34 à 45 francs

l'hectolitre. Mais la majorité du comité repoussa ces dispositions parce que, comparées à la législation antérieure du 31 mars, elles augmentaient l'impôt payé par les propriétaires et les consommateurs et même celui payé par les débitants sur les alcools. Elle estima que la sagesse et la prudence commandaient, au moins provisoirement, et jusqu'à ce que la question du droit sur les boissons fut examinée dans son ensemble, de maintenir l'ancienne législation, avec une amélioration en faveur des débitants qui pourraient, dorénavant, s'affranchir de l'exercice, s'ils le trouvaient onéreux et gênant, l'abonnement devant leur être accordé sur leur simple demande. On prendrait pour base de l'abonnement les produits de 1847 et ceux du premier trimestre 1848 réunis. C'était donc un simple retour au passé que proposait la majorité du comité par l'organe de son rapporteur Deslongrais.

La discussion devant l'assemblée commença le 19 juin et dura plusieurs séances. En vain, Pascal d'Aix déposa une proposition de 70 représentants demandant que l'impôt des boissons fut supprimé et qu'il fut pourvu d'urgence au moyen de le remplacer, en vain Duclerc, encore ministre des Finances, assura que le rétablissement de l'exercice amènerait des coups de fusil, le projet du comité fut adopté dans son ensemble le 22 juin avec quelques changements de détail : l'abrogation du décret du 31 mars était reculée

de dix jours, au 10 juillet au lieu du 1er ; la base de l'abonnement pour 1848 était les produits de 1847 atténués du dixième. Les écritures, en effet, étant généralement tenues par une année, il pouvait être difficile de faire un départ pour trois mois comme le demandait le comité. D'autre part, une atténuation des produits de 1847 s'expliquait parce que l'année 1847, quoique moins prospère que les précédentes, à raison de la crise de subsistances, était encore beaucoup supérieure à 1848 pour l'activité du commerce et de l'industrie.

La question semblait ainsi tranchée, provisoirement au moins, dans le sens d'un retour au passé. Mais l'assemblée, pour montrer qu'elle ne s'opposait pas de parti-pris à tout essai de réforme et que dans son esprit il ne s'agissait que d'un simple ajournement, instituait dans son sein une commission spéciale chargée d'examiner les différentes propositions relatives à l'impôt des boissons. Cette commission devait élaborer une proposition bouleversant complètement la législation existante, abolissant les droits de circulation, de détail et de consommation sur les boissons, établissant un nouvel impôt sur les cidres, sur les fabricants et marchands de boissons, sur la fabrication des bières, et, pour le cas où ces différentes ressources ne suffiraient pas, un impôt sur les marchés en effets publics et autres valeurs. Cette proposition n'eut pas le temps d'être discutée.

Cependant quelques jours avant la clôture de la Constituante, Latrade présenta inopinément, au cours de la discussion du budget des recettes, un amendement décidant l'abolissement de l'impôt des boissons à partir du 1er janvier 1850, et l'obligation, avant cette époque, pour le gouvernement, de présenter un projet de loi qui pourvoirait à son remplacement. Latrade assura à l'assemblée « que l'impôt sur les boissons, tel qu'il fonctionnait, était contraire au droit et à la justice, qu'il surchageait outre mesure une partie de la production nationale, qu'il contribuait à arrêter les progrès de la richesse publique, qu'il excitait à la fraude, qu'il tendait à démoraliser le pays, qu'il portait la population à des mécontentements politiques, enfin qu'il était inconstitutionnel, car, la constitution veut que tous les impôts soient proportionnels et que l'impôt des boissons ne présentait pas ce caractère. » L'assemblée, sentant sa fin prochaine, s'émut cette fois. Malgré les objurgations de Passy qui lui fit remarquer qu'il s'agissait d'une perte de 103 millions pour le budget et qu'on ne se trouvait en présence d'aucune ressource nouvelle susceptible de la remplacer, par un vote de surprise qui ressemblait singulièrement à une manœuvre de réélection, l'amendement Latrade fut adopté à la majorité de 293 voix contre 259, le 18 mai 1849.

Heureusement l'application de la mesure était renvoyée au 1er janvier 1850 et d'ici là, l'Assemblée

législative avait tout le temps de faire connaître sa volonté. Le 5 août 1849, Passy répéta devant elle les arguments qu'il avait vainement développés devant la Constituante, en faveur du maintien de l'impôt, et demanda l'abrogation de l'article 3 de la loi du 19 mai. Toutefois, comme il reconnaissait qu'une partie des réclamations était fondée, il présenta un projet qui modifiait la législation en vigueur, en conciliant, affirmait-il, dans une juste mesure, les intérêts des contribuables.

Passy s'efforçait surtout d'obtenir, par les ressources qu'il proposait, un revenu égal à celui des perceptions existantes. Les droits actuels étaient remplacés, à partir du 1er janvier 1850, par un droit général de consommation calculé à raison de l'alcool pur contenu dans les boissons et payé à l'enlèvement, ou dans certains cas à l'arrivée, moyennant la délivrance d'un acquit-à-caution. Ces dispositions avaient quelque rapport avec celles qu'avait décrétées le gouvernement provisoire, et se bornaient en somme à déplacer les charges en portant sur une catégorie de contribuables la portion dont une autre catégorie était allégée. Aussi, les réclamations que souleva l'initiative du ministre de la part des intéressés furent presque aussi vives que celles auxquelles il avait essayé de satisfaire.

Dans ces conditions, un des premiers actes de Fould, en prenant la succession de Passy, fut, le

14 novembre 1849, de retirer le projet, et tout en reconnaissant lui aussi que la législation actuelle avait besoin d'être changée, il demanda en raison de l'époque prochaine assignée pour l'exécution de la loi du 19 mai, l'abrogation de l'article 3, et le maintien pour l'année 1850 de l'impôt de boissons actuellement en vigueur. Mais, en même temps, il proposa qu'il fut procédé immédiatement, par voie d'enquête parlementaire, à l'examen des questions soulevées par l'impôt des boissons et du système de taxe susceptible de remplacer le système actuel. « Seul, dit-il, un débat approfondi pouvait faire justice de prétentions trop légèrement conçues et d'opinions irréfléchies, et une enquête parlementaire, à laquelle l'administration prêterait un concours dévoué, était la seule voie qui, par l'exacte appréciation des faits et la discussion contradictoire des intérêts, pouvait conduire à une équitable application des taxes reconnues nécessaires. » La commission chargée d'examiner le projet de loi sur l'impôt des boissons, se rallia entièrement aux vues du ministre.

La discussion de ces mesures devant l'assemblée commença le 11 décembre pour se poursuivre jusqu'au 20 décembre suivant : Bastiat, Pascal Duprat, Grévy, Mauguin, Jules Favre, attaquèrent violemment le projet de Fould, auquel avec non moins d'ardeur, Foucher, Charles Dupuis, Fortoul, et même Passy, apportèrent leur appui. Montalembert

mêla sa grande voix au débat. Dans un discours qui produisit une grande impression, il aborda, suivant ses habitudes, le domaine des idées générales et accabla la Constituante qui, dit-il « de sa main moribonde avait rendu le décret funeste et voulu planter le poignard dans le cœur de ses successeurs ». Le 20 décembre, le projet fut adopté sans modification par 418 voix contre 245. En conséquence, l'assemblée nomma une commission de 15 membres dont le rapport devait lui être soumis avant le 15 juillet 1850.

L'enquête devait se prolonger bien au delà de cette date : le rapport ne fut rédigé qu'en juin 1851. On peut à bon droit la regarder comme le modèle du genre, tant par la valeur personnelle de ceux qui y prirent part, que par la façon dont elle fut conduite, et les conclusions auxquelles elle aboutit. La commission comprenait parmi ses membres Buffet, Passy, Thiers, Lanjuinais, Léon Fauché, et Bocher, qui rédigea le rapport. Elle réunit tous les documents relatifs à l'impôt en France et à l'étranger : états de statistique, chiffres de douane, relevés du cadastre, extraits des comptes de finances, résultats d'enquêtes précédentes, et aussi questionnaires adressés aux préfets, aux Chambres de commerce, aux sociétés d'agriculture. A côté de cette enquête proprement écrite, se poursuivait une enquête orale. La commission ne se borna pas à délibérer dans son propre

sein : elle consacra 30 séances à entendre des déposants de toute espèce : le ministre des Finances, le directeur général des contributions indirectes, le directeur général des douanes, le chef du service de la dégustation à Paris, des membres des principales Chambres de commerce, des délégués des marchands en gros et des débitants, des fabricants de liqueurs, des brasseurs, enfin des propriétaires désignés par les préfets, de concert avec les sociétés d'agriculture.

Le rapport de M. Bocher — qui n'occupe pas moins de 20 pages du *Moniteur* du 15 juin 1851 — mérite encore d'être consulté aujourd'hui. Il comprend d'abord avec les pièces justificatives, l'état de la production, puis l'état de la consommation, puis il examine attentivement l'état de la législation et les plaintes et vœux auxquels il a donné lieu, enfin il se termine par la résolution de la commission.

A cette première question : doit-il y avoir en France un impôt sur les boissons ? la commission répond oui, à l'unanimité, moins deux voix. Elle fait découler sa décision, non seulement, des nécessités budgétaires, mais encore de la valeur de l'impôt en lui-même, consacrée par la pratique des peuples les plus avancés au point de vue économique, Hollande, États-Unis, Angleterre, et aussi par l'histoire de France où, à chacune des époques de restauration financière, à la fin du règne de Henri IV, au com-

mencement de celui de Louis XIV, dans les premières années du Consulat et de l'Empire, ce sont les mêmes mesures fiscales qui ont prévalu.

Le maintien de l'impôt résolu, il s'agit de déterminer quel sera le mode de perception. Le mode actuel est-il susceptible d'une entière transformation ou seulement de modifications partielles? Le système le plus simple, évidemment, serait de réunir tous les droits existants en un seul dont le paiement effectué ou garanti affranchirait la denrée et donnerait toute liberté au commerce ou à la circulation, droit unique qui peut se percevoir de différentes façons. On peut le percevoir d'abord à *l'origine* chez le producteur en établissant, par exemple, la taxe sur la vigne. Mais ne risque-t-on pas d'aggraver la condition des petits vignerons qui consomment tous leurs produits? Faire porter la taxe sur les récoltes, la fixer par exemple à 2 francs par hectolitre, aboutit, en somme, au même résultat, et peut amener des inégalités que ne compenserait pas de façon suffisante, la faculté du paiement de la cotisation par douzième ou par vingtième, à partir de l'époque présumée de la vente des boissons.

La taxe unique *au déplacement*, c'est-à-dire à l'instant où la denrée sort des mains du producteur, revient au maintien du droit actuel de circulation, mais en l'accroissant dans la proportion nécessaire pour remplacer le montant des autres perceptions

supprimées, et par là même, à l'aggravation de la taxe la plus vivement attaquée.

La taxe unique à l'entrée des villes serait facile, pratique et peu coûteuse à percevoir, mais créerait une inégalité flagrante entre les habitants des campagnes et ceux des villes, quand bien même le droit d'entrée serait étendu aux populations inférieures à 4.000 âmes.

Ne pourrait-on pas remplacer la contribution actuelle par une élévation du taux des licences? Sans doute, ce ne serait pas un bien grand mal que de risquer de diminuer le nombre des débits. Mais peut-on espérer sérieusement faire produire plus de 50 millions à un droit qui, actuellement, rapporte 3.700.000 francs? D'autre part, les petits débits forment dans certains lieux l'unique moyen d'approvisionnement de beaucoup de familles pauvres. Les gens aisés s'adresseraient directement au vignoble et feraient leurs approvisionnements en gros, en laissant aux plus pauvres, manquant de ressources pour procéder de la même façon, le soin d'acquitter tout l'impôt.

Un autre système serait d'établir une taxe unique, proportionnelle au prix de vente du gros. Il aurait l'avantage de faire contribuer chaque consommateur en raison de la dépense qu'il fait et de la jouissance qu'il se donne, en taxant différemment le vin délicat qui se sert sur la table des grandes maisons et la

boisson commune que l'on offre dans le ménage de l'artisan, est-il bien réalisable? Peut-on seulement former des moyennes de prix générales par circonscriptions ? Mais, dans une même région, des vins valent 50 francs l'hectolitre, d'autres 500. Peut-on régler les tarifs de perception eu égard à la valeur particulière de chaque cru ? Il faudrait alors un cadastre spécial pour la vigne, et sur quels éléments apprécierait-on les différences si nombreuses de la production vinicole, quelquefois à peine saisissables dans la même contrée?

D'ailleurs, la législation actuelle ne contient-elle pas beaucoup de droits proportionnels : droits sur les bières qui distinguent deux sortes principales de fabrication, droits de consommation sur les vins convertis en alcool, établis d'après la richesse spiritueuse, droits de détail sur les vins et les cidres calculés à raison de 10 o/o du prix de vente. En somme sur les 100 millions que rapporte annuellement l'impôt des boissons, 67 millions se perçoivent d'après le principe juste de la taxation *ad valorem*. Si les droits de circulation et d'entrée sont moins proportionnels, ils sont aussi les plus modérés.

Aussi la commission, après avoir passé en revue tous ces systèmes de taxe unique, les écarta indistinctement après un examen raisonné. Elle fut donc d'avis de maintenir les droits existants, en les modifiant de façon à obtenir une plus grande égali-

sation des taxes, à réduire sensiblement les droits d'entrée et d'octroi et à assurer des avantages et des facilités à la consommation familiale. Voici en conséquence les réformes qu'elle proposait :

1° L'abaissement des droits d'entrée, parce qu'ils se cumulent, soit avec les droits de détail, soit avec les droits de circulation, et parce qu'ils sont des droits fixes, et par là même d'autant plus onéreux que la valeur des objets auxquels ils s'appliquent est moins élevée, nuisant ainsi aux classes moyennes et inférieures, dont ils restreignent la consommation, et à l'industrie viticole, dont ils resserrent les débouchés (art. 1er du projet);

2° La restriction du bénéfice du passavant dont jouissent les propriétaires récoltants à la circonscription du canton et des communes limitrophes, les droits de circulation étant maintenus (art. 3) ;

3° Pour ce qui a trait au droit de détail, l'abaissement de 100 litres à 50 litres de la limite de la vente en gros, de façon à exempter du droit de détail les approvisionnements de ménage dépassant 50 litres (art. 4) ;

4° L'octroi de la franchise des droits aux eaux-de-vie versées sur les vins dans les six départements du Midi : Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault, Gard, Bouches-du-Rhône, Var, avec maximum de 5 litres d'alcool par hectolitre de vin (art. 6). Cette faculté de vinage restreinte à quelques départements privi-

légiés suscita des critiques nombreuses. Le rapport la justifie en soutenant que le vinage n'est pas nécessaire partout, et que seuls les vins des départements les plus avancés du Midi ont besoin d'une addition d'eau-de-vie ;

5° La fixation de la déduction accordée sur les quantités manquantes au compte des propriétaires récoltants, jouissant, quant au droit d'entrée, de l'entrepôt, pour les vins, cidres et poirés de leur récolte, au dixième de la quantité totale formant les charges des comptes d'entrepôt, sans avoir égard à la durée du séjour des vins, cidres et poirés en magasin (art. 7) ;

6° La fixation de l'amende en cas de non rapport des acquits-à-caution relatifs aux eaux-de-vie, esprits et liqueurs, esprits à l'eau-de-vie, au double droit de consommation, et en cas de non rapport des acquits-à-caution relatifs aux vins et aux cidres, au quadruple du droit de circulation (art. 8);

7° L'élévation à 20 0/0 de l'excédent du produit des trempes, sur la contenance de la chaudière déclarée, en faveur des brasseurs, afin de compenser les pertes occasionnées par l'ébullition (art. 9).

Telles sont les différentes mesures que la République devait laisser à l'Empire le soin de sanctionner par un décret, le 17 mars 1852 (1), et qui devaient

1. Une loi du 8 juin 1864, supprima le privilège du vinage en franchise accordé aux six départements du Midi.

subsister à peu près intactes pendant toute sa durée. L'assemblée n'eut pas le temps de les discuter. Le 28 novembre 1851, fut encore faite une proposition demandant la suppression de l'impôt des boissons et son remplacement par des réductions faites sur les budgets des différents ministères. On en ordonna le renvoi le 1er décembre à la commission du budget. Le coup d'État empêcha la Législative qui, cette fois, avait tous les éléments susceptibles de l'éclairer, de discuter les bases d'une législation nouvelle. Il est juste cependant de lui en attribuer le mérite.

Nous avons dit, dans un précédent chapitre, que l'Assemblée Constituante, pour que le travail colonial ne se ressentît pas de l'émancipation des esclaves, alloua une indemnité aux colons dépossédés. Malheureusement, la mesure ne fut pas suffisante : les colons furent rejetés dans un profond désarroi. La production baissa en général. En particulier, la production sucrière passa de 63 millions de kilogrammes en 1848, à 57 en 1849, à 40 en 1850. Les fabricants profitèrent alors de la réduction des stocks pour élever les prix dans une proportion telle que la consommation en fut ralentie, et que plusieurs Chambres de commerce réclamèrent l'abaissement des surtaxes, qui frappaient les sucres étrangers, afin d'attirer ces sucres sur le marché et de combattre l'exagération des cours.

Rendre à l'industrie coloniale sa place sur le marché, tel était le but que se proposait Dumas, ministre du Commerce et de l'Agriculture, quand le 12 juillet 1850 il présenta à l'Assemblée Législative un projet de loi sur les sucres qui apportait des modifications dans la législation existante, et qui substituait au système des types, la *saccharimétrie* dans notre régime fiscal.

Tout le monde était d'accord pour condamner le système de taxation en vigueur d'après la loi de 1843, qui instituait deux types seulement pour la classification des sucres tant indigènes que coloniaux : du sucre à 97 degrés de pur, par exemple, était assujetti au même droit que du sucre à 87 ou 88, au préjudice des colonies qui produisaient à plus bas titre que la sucrerie indigène. Mais quelques députés — Beaumont en particulier — proposaient simplement d'augmenter le système des types en les portant à 4, tandis que d'autres demandaient un droit gradué d'après une échelle qui descendait de 100 degrés jusqu'à 50, en laissant à un décret présidentiel le soin de décider si le mode d'appréciation serait la saccharimétrie ou tout autre procédé. Le gouvernement se rangeait à ce système, mais en adoptant la saccharimétrie comme offrant le mode d'appréciation le plus sûr.

Après de longs débats au sein de la commission et de l'assemblée elle-même, le projet présenté fut voté

et devint la loi du 13 juin 1851, qui décidait que les sucres et les sirops de toute origine seraient imposés en raison de la quantité de sucre pur qu'ils renfermaient, et de leur rendement au raffinage. Il était facile d'obtenir la richesse en sucre au moyen du saccharimètre. Mais comment déterminer le rendement ? Le rendement n'est pas proportionnel à la richesse : il décroît plus vite qu'elle. On s'en tint à la règle suivante : le rendement des sucres et sirops ayant une richesse absolue de 99 o/o est fixé à 98 o/o et décroît successivement de 2 centièmes pour chaque degré centésimal de sucre pur : les droits à acquitter décroîtront donc dans la même proportion. Ainsi un sucre titrant par exemple 96 degrés, devait être imposé à raison de 92 kilogrammes de sucre pour 100 kilogrammes. Mais le rendement ainsi admis paraissait hypothétique ; on pouvait redouter les excédents. Pour pouvoir les atteindre, il fut décidé que les raffineries seraient soumises à l'exercice.

Le taux de l'impôt fut l'objet d'une discussion approfondie à laquelle prirent part Dumas, Buffet et Sainte-Beuve (1), qui fit un éloquent plaidoyer en faveur du libre arbitre et réclama le dégrèvement et l'abolition générale des surtaxes. En fin de compte, on le fixa à 50 francs pour 100 kilos de sucre pur, chiffre correspondant approximativement aux tarifs en vigueur sur le sucre brut. Les sucres coloniaux

1. Ne pas confondre avec le critique du même nom.

étaient dégrévés de 6 francs par 100 kilos pendant quatre ans, pour venir en aide aux colonies. La surtaxe des sucres étrangers fut fixée à 11 francs les 100 kilos, mais avec certaines aggravations, afin de favoriser la grande navigation : 1° pour les sucres importés par navires étrangers, 15 francs ; 2° pour ceux importés par navires français des entrepôts d'Europe, 10 francs — et certaines diminutions, 3 et 5 francs suivant la distance sur les sucres importés par navires français de pays situés au-delà du cap de Bonne-Espérance.

La loi du 13 juillet 1851 ne devait être appliquée qu'à partir du 1er janvier 1852, après que le Conseil d'État eut adopté des dispositions réglementaires déterminant l'échelle des rendements au raffinage, et les conditions de l'exercice. En fait, elle devait rester lettre morte. Un décret de décembre 1851 prorogea le terme fixé pour son exécution jusqu'au 1er juin 1852. Un nouveau décret en mars 1852 en changea toutes les dispositions essentielles. La saccharimétrie, trop peu répandue, n'inspirait pas suffisamment confiance. D'autre part, on craignait que l'exercice n'occasionnât au gouvernement beaucoup de frais et d'embarras sans compensation.

Seules furent appliquées pendant la période 1851-1852, certaines dispositions transitoires, telles que les surtaxes de douanes, et l'allocation immédiate d'une détaxe aux colonies.

CHAPITRE VI

Les 45 centimes et le dégrèvement de la propriété foncière

De tous les actes du gouvernement provisoire, celui qui devait le plus contribuer à lui faire encourir l'impopularité fut, sans contredit, le décret du 16 mars 1848, par lequel il décidait la perception temporaire, et pour l'année 1848 seulement, de 45 centimes au total des rôles des 4 contributions directes. Cependant, dans les circonstances où elle fut prise, c'était bien une mesure de salut public. Un impôt extraordinaire était indispensable : fallait-il créer un impôt nouveau ? Garnier-Pagès ne le pensa pas. Il crut pouvoir demander un sacrifice à la propriété foncière. Celle-ci était de tous les éléments de la fortune publique celui qui paraissait avoir le moins souffert des altérations du crédit. En effet, l'interruption totale des affaires commerciales, la suspension de toutes les transactions avait entraîné la chute des établissements industriels les plus considérables, des maisons de commerce et de banque les plus puissantes, les capitalistes eux-mêmes avaient vu leur

fortune anéantie ou considérablement réduite. En outre, la contribution était facile à percevoir : pas de temps à perdre pour la confection des rôles.

Malheureusement, les 45 centimes n'atteignaient pas simplement les représentants de l'aristocratie terrienne, mais encore la grande masse des cultivateurs, des possesseurs de minuscules lopins de terre décorés du vain nom de propriétaires, qui n'avaient pas en réalité de quoi vivre sur leur parcelle, et pour qui le bas prix des denrées et des produits de l'agriculture rendait l'aggravation de leurs charges plus sensible encore. Ces gens-là, entre les mains desquels le suffrage universel allait être une arme redoutable, s'effrayèrent de la crise financière dont ils subissaient le contre-coup et firent entendre de toutes parts des protestations contre ce supplément d'impôt. Garnier-Pagès crut les calmer en décrétant le 5 avril le dégrèvement des contribuables qui seraient hors d'état de payer la nouvelle taxe, mais il commit l'imprudence de laisser aux pouvoirs locaux le soin de déterminer ceux des citoyens à qui il serait fait remise de tout ou partie de leur contribution. Or, les pouvoirs locaux sont essentiellement impressionnables. Tout le monde voulut être dégrevé, et il arriva que l'impôt qui était bien rentré les premiers jours et auquel la Bourse avait fait un accueil favorable, puisque le 5 o/o monta de 2 francs et le 3 o/o de 1 franc, ne fut plus payé du tout au moment où

il fut question du dégrèvement. Le maire et les percepteurs dégrevèrent tout le monde, et surtout leurs amis politiques. Quant aux contribuables, ils furent heureux de saisir un motif pour refuser l'impôt.

L'hostilité générale s'accentua à l'approche des élections. Aux partis d'opposition les 45 centimes fournirent un excellent prétexte pour combattre la politique du gouvernement provisoire. Des élections se firent aux cris de « à bas les 45 centimes ». Quelques candidats allèrent même jusqu'à promettre, en cas de succès, de faire supprimer l'impôt. Sans se laisser intimider, Garnier-Pagès enjoignit aux receveurs généraux et particuliers des finances de prendre des mesures énergiques pour le recouvrement de la contribution.

L'assemblée se réunit le 4 mai. En attendant qu'elle prit une décision, Duclerc devenu ministre des Finances de la commission exécutive renouvela les ordres de Garnier-Pagès.

La question fut apportée à la tribune par Lavallée, le 20 mai. Il n'attaqua pas le décret du 16 mars dans son principe, mais seulement dans son application. L'impôt, en effet, était établi, non sur le principal, mais sur le montant total des contributions, de sorte que les communes et les départements étaient d'autant plus imposés qu'ils étaient astreints à plus de centimes additionnels, et que les contribuables les plus imposés par les budgets locaux étaient d'autant

plus frappés par l'impôt général. C'était un inconvénient qui n'était pas des moindres, puisque dans certains départements le rapport de l'imposition principale aux centimes additionnels allait du simple au double. Garnier-Pagès s'en était parfaitement rendu compte : il avait passé outre pour éviter la confection de nouveaux rôles qui eussent entraîné au moins un délai de quatre mois, en prétextant que tous les départements ayant à pourvoir aux mêmes nécessités suivant l'étendue de leur force respective, il ne devait exister entre eux que des différences insignifiantes.

« Je ne viens pas, dit Lavallée, mettre en question la légalité du décret du 16 mars : il a trouvé sa sanction dans la nécessité du moment. Je viens seulement soumettre à l'Assemblée Nationale les graves difficultés que ce décret a rencontrées dans son exécution et vous demander, citoyens, qu'il vous plaise, dans l'intérêt de la République, de les faire cesser en décrétant que l'impôt des 45 centimes sur les quatre contributions directes ne porte pas sur les centimes additionnels. Les nombreuses réclamations des contribuables à ce sujet sont fondées : vous le reconnaîtrez. Pour être facilement perçu, il ne suffit pas que l'impôt soit décrété ; il faut encore que le décret, dans son exécution, ne blesse ni la justice, ni le principe, que les *citoyens contribuent indistinctement aux charges de l'État en proportion*

de leur revenu. Le décret du 16 mars établit le contraire, en faisant porter les 45 centimes sur la *totalité* des quatre contributions directes, d'où découle cette conséquence que les communes et les départements sont d'autant plus imposés qu'ils sont déjà astreints à plus de centimes additionnels ; ce qui équivaut à dire qu'on doit d'autant plus payer qu'on est plus pauvre.

Il n'est donc pas étonnant, citoyens représentants, que la perception des 45 centimes sur la *totalité* des quatre contributions ait soulevé des réclamations, des difficultés sans nombre et jusqu'à ce jour insurmontables, car l'impôt extraordinaire, remarquez-le bien, n'a été payé que par des citoyens intéressés à faire taire ainsi des réclamations inévitables, et par quelques autres, dévoués corps et biens au salut de la République et qui tenaient à honneur de ne point marchander leur liberté. Le grand nombre des contribuables a résisté, a persisté à ne point payer cet impôt. Tous les efforts des receveurs particuliers, des percepteurs, des commissaires ont été insuffisants, et dans ce moment encore plusieurs lettres m'ont été adressées de mon département, pour m'annoncer que non seulement l'impôt de 45 centimes n'était pas payé, mais qu'il nuisait au paiement de l'impôt ordinaire. Il importe donc que cet état de choses cesse, et cesse promptement, car la République a besoin que le Trésor ne s'épuise pas ; c'est

ce qui arriverait s'il n'était continuellement alimenté par le versement des cotes des contribuables, déduction faite des centimes additionnels. »

Gouin, au nom du comité des finances, demanda que la motion Lavallée fût renvoyée devant le comité pour faire l'objet d'un rapport afin d'éviter, dit-il, que « sans un examen préalable, il n'y eut des questions fâcheuses dans le sein de l'assemblée ». Duclerc, en spécifiant qu'il était entendu que la légalité de la mesure n'était pas contestée, appuya le renvoi qui fut adopté sans difficulté.

Le 22 mai, au nom du comité des finances, Deslongrais apporta le rapport annoncé. Il concluait au rejet de la proposition Lavallée, estimant dangereux et sans exemple le remaniement d'un impôt direct en cours de perception, surtout lorsqu'il s'agissait d'une contribution décrétée seulement pour l'année courante et laissant intacts et entiers pour l'avenir tous les principes de légalité et de juste répartition en matière d'impôt.

Une longue discussion s'ensuivit. Aucun des orateurs qui combattirent les conclusions du rapport — Babaud-Larivière, Dumon, Noireau, Lempereur — n'attaquèrent la légalité de l'impôt des 45 centimes ; ils s'accordèrent à la proclamer juste, équitable, nécessaire en principe. Comme Lavallée, ils protestèrent simplement contre son application. L'assemblée, en fin de compte, se rangea à l'avis du comité

des finances, et décida, suivant l'expression d'un de ses membres, qu'il fallait donner un bill d'indemnité « au gouvernement provisoire ».

En refusant d'y porter atteinte, l'assemblée avait ainsi sanctionné l'impôt des 45 centimes. Elle aurait pu le sanctionner directement par un décret, comme un de ses membres, Aristide de Granville, lui en avait fait la proposition au cours de la discussion ; elle ne le voulut pas. Peut-être faut-il voir dans cette attitude de sa part la volonté de ne pas attacher son nom à une mesure qu'elle se voyait en réalité dans l'obligation de subir.

Quoi qu'il en soit, Duclerc, fort de son appui, pouvait écrire aux receveurs généraux et particuliers dès le 25 mai (1) : « Après avoir successivement rejeté tous les amendements qui tendraient à infirmer la grande mesure financière imposée par les circonstances et décrétée par l'intérêt de la République, l'assemblée l'a pleinement et intégralement sanctionnée par un vote solennel et presque unanime. Son intelligent patriotisme a confirmé l'initiative du gouvernement provisoire. Désormais l'hésitation n'est plus permise. Devant cette imposante manifestation de la volonté nationale tombent les prétextes de la tiédeur et les subterfuges de la malveillance.

1. Lettre reproduite au *Moniteur*, 1848, p. 1169.

Ceux-là mêmes qui essayèrent de récuser la compétence du gouvernement provisoire ne peuvent contester l'autorité souveraine de l'Assemblée Nationale. Le droit leur manquait : il leur manque jusqu'à l'apparence du droit. La désobéissance, à cette heure, deviendrait rébellion. Le moment est donc venu d'imprimer à toutes les parties du service que vous dirigez une impulsion vigoureuse et rapide... »

Quelques jours après, Duclerc faisant l'exposé de la situation financière, affirma que le paiement des 45 centimes se faisait partout sans difficulté. Malheureusement, les faits vinrent opposer un démenti formel à l'optimisme ministériel. Sur plusieurs points, les protestations dégénérèrent en émeutes : il y eut parfois du sang versé. Le 17 juin on en rapporta l'écho à la tribune de la Chambre. Pierre Leroux interpellant le ministre des Finances, annonça que dans la Creuse, des troupes nombreuses de paysans étant venues à Guéret demander les prisonniers que l'on avait faits à l'occasion de l'impôt des 45 centimes, une collision eut lieu où la garde nationale tira et les paysans ripostèrent ; treize d'entre eux avaient été tués. Detours dit que dans le Tarn-et-Garonne la troupe fut obligée de partir avec les magistrats pour aller contenir la population de deux cantons qui se refusait à payer l'impôt des 45 centimes. On avait planté des arbres de la liberté avec un drapeau noir et un crochet en fer, et on

avait annoncé l'intention de ne pas payer. D'autres députés citèrent des faits analogues, dont leur département avait été le théâtre.

Duclerc fit une réponse énergique. « Lorsque le gouvernement provisoire a établi l'impôt des 45 centimes, cet impôt, dit-il, a été payé immédiatement presque partout. A l'occasion des élections, des excitations sont venues, le paiement de l'impôt s'est arrêté. On disait : nous ne voulons pas payer l'impôt parce qu'il a été irrégulièrement établi ; le gouvernement provisoire n'avait pas le droit de décréter cet impôt, nous ne le paierons pas jusqu'à ce qu'il ait été sanctionné par l'Assemblée Nationale. L'Assemblée Nationale s'est réunie, l'impôt a continué à n'être pas payé. L'Assemblée Nationale a sanctionné le décret des 45 centimes. Sur beaucoup de points la perception de l'impôt a repris. Puis, tout à coup, des excitations venues on ne sait d'où, ou plutôt on sait bien d'où, ont immédiatement arrêté les recouvrements, non pas dans une très grande partie, mais dans une certaine partie de la France. Aujourd'hui, l'impôt se paie très bien dans certains départements. Dans d'autres, il se paie mal. Il y a des départements qui ont acquitté jusqu'à 77 o/o, tandis que dans d'autres on n'a acquitté que 2 o/o ». Duclerc, tout en reconnaissant l'exactitude des désordres qui s'étaient passés à Guéret, annonça l'intention de continuer le recouvrement

de l'impôt en laissant aux administrations locales le soin de concilier les devoirs du gouvernement avec les devoirs d'humanité. Là où la bonne volonté existait, mais où l'argent faisait défaut, toute faculté devait être donnée, tout acompte reçu, tout délai raisonnable consenti.

Les incidents violents devaient se continuer. On en signalait encore en janvier 1849 : dans les communes du canton de Gourdon (Ardèche) il fallut envoyer un détachement du 35e de ligne pour assurer la rentrée de l'impôt. Le détachement envoyé devant la commune de Nozac dut fuir devant une foule de paysans armée de faux, de haches, qui le poursuivit jusqu'à Gourdon où fut mis à sac l'hôtel de la sous-préfecture (1).

Le 31 juillet 1848, la moitié de l'impôt était recouvré : 96.231.777 francs sur le montant total des rôles de 191.728.945 francs. Mais certains départements du Midi n'avaient donné qu'une très faible part de leur contribution : l'Aveyron, 194.666 francs sur 1.561.003 ; la Dordogne 134.038 francs sur 2.279.265 ; le Gers 194.988 francs sur 7.665.410 ; le Lot 63.278 francs sur 1.395.993 (2). Presque tous les jours, de tous les coins de la France, des repré-

1. Incident rapporté par *la Presse* le 25 janvier 1849.
2. *Situation du recouvrement de l'impôt des 45 centimes le 31 juillet 1848* (*Moniteur*, 2 septembre 1848, p. 2269).

sentants apportaient des pétitions demandant le remboursement de l'impôt ; quelques-unes même réclamaient la restitution du milliard des émigrés et son emploi au paiement des 45 centimes.

Aussi à différentes reprises le remboursement de l'impôt fut proposé à la tribune de la Chambre, mais sans succès. L'assemblée n'accueillit ni la demande de Pougeard tendant à remplacer l'impôt des 45 centimes, ainsi d'ailleurs que l'impôt sur les créances hypothécaires et l'impôt sur les successions, par un emprunt forcé de 200 millions (29 août 1848) (Rapport Léon Faucher au nom du comité des finances le 2 septembre) ni celle de Chavoix, qui voulait rembourser l'impôt des 45 centimes par des rentes sur l'État (24 janvier) (Rapport Achille Fould au nom du comité des finances le 31 janvier). Chavoix n'attaquait pas la légalité de l'impôt ni n'en discutait l'emploi. Il demandait la restitution comme un moyen de remédier à la crise actuelle, de ranimer la confiance, le crédit, le travail, comme une mesure analogue au remboursement en rentes des déposants de Caisse d'épargne, et des porteurs de bons du Trésor.

La question devait être encore reprise au moment de la discussion du budget, le 16 mars 1849. Beaucoup de représentants redoutaient de se présenter devant l'électeur, avec dans leurs bagages législatifs le maintien de l'impôt des 45 centimes. Mathieu de la Drôme

fut chargé de faire une tentative suprême pour la suppression de l'impôt. Il annonça qu'il ne voterait le budget qu'avec le remboursement des 45 centimes, au moyen d'une émission de rentes. Il rappela l'exemple de Louis XVIII rentrant en France, frappant d'un impôt de 100 millions les capitalistes, les spéculateurs et les commerçants riches, et jugeant plus tard convenable de rembourser ces 100 millions à ceux qui les avaient fournis. Jules de Lasteyrie, au nom de la droite, attaqua aussi l'impôt des 45 centimes, mais en rejetant la responsabilité sur ceux qui l'avaient décrété. Garnier-Pagès revendiqua courageusement son œuvre : « Eh bien ! oui, dit-il, je suis accusé partout d'avoir imposé ces 45 centimes, on me les reproche comme une faute impardonnable et je suis peut-être de tous les membres du gouvernement provisoire celui qui voulait imposer la somme la plus faible : je le déclare bien haut, j'en assume toute la responsabilité sur moi ; j'ai voulu mettre l'impôt des 45 centimes pour sauver le pays »... (*Assentiment général.*) « J'ai eu le courage d'imposer les 45 centimes, maintenant j'ai le courage de dire qu'il faut les maintenir. » *(Approbation.)* « Si j'ai assumé la première responsabilité, je veux également assumer la seconde, parce qu'il y a eu impopularité pour la première mesure, je ne redoute pas non plus l'impopularité qui pourra s'attacher au conseil que je donne ; si je ne crains pas, Messieurs, de le donner

en dépit des conséquences qui peut-être en résulteront pour moi, et qu'on pourrait peut-être craindre dans le moment où l'assemblée actuelle va se dissoudre, et où le pays doit en constituer une autre, c'est que je suis fort de ma conscience, devant vous, devant les hommes et devant Dieu. » *(Marques nombreuses et prolongées d'approbation.)*

Garnier-Pagès avait invoqué le témoignage de Passy : ce dernier vint lui apporter le lendemain : « L'honorable M. Garnier-Pagès a invoqué mon témoignage, ce témoignage ne lui manquera pas. *(Approbation.)* On oublie trop, Messieurs, quand la tempête est calmée, quelles ont été les difficultés de ceux qui tenaient le gouvernail. *(Approbation.)* On oublie trop, dans quelles circonstances difficiles, sous le poids de quelles nécessités impérieuses, se sont rencontrés les hommes qui ont gouverné nos finances. L'honorable M. Garnier-Pagès me demandait : aurait-on pu faire face aux embarras du moment, si l'on n'avait pas recouru à un impôt extraordinaire ? Je réponds : non, on n'aurait pas pu faire face aux embarras du moment. *(Approbation à gauche.)* Le crédit était éteint ; nul moyen de le ranimer, et comme des charges très lourdes pesaient sur le Trésor, il fallait des ressources qu'on put obtenir et réaliser promptement. Ces ressources, à qui les demander si ce n'était aux contribuables, et du moment où il fallait s'adresser aux contribuables, y avait-il d'autre sacri-

fice à réclamer que sur la contribution foncière? C'est là, à mes yeux, ce qui a légitimé l'impôt des 45 centimes. Peut-être, dans un temps plus calme, avec plus de loisir, aurait-on pu donner à l'impôt demandé une forme qui l'aurait rendu moins lourd pour une partie des départements et des communes. *(Nouvelle approbation.)* Mais les circonstances étaient pressantes, et il ne faut pas s'étonner si, lorsque de toutes parts s'élevaient des réclamations auprès du Trésor, lorsqu'il était impossible de trouver des ressources qu'en assurant des rentrées, il ne faut pas s'étonner si le ministre des Finances a dit qu'il valait mieux aller vite, que d'attendre plus tard, dans l'espoir téméraire d'un succès plus complet » *(Très bien.)*

Le 12 avril, quelques jours avant les élections, au cours de la discussion du budget des finances, Chavoix, auquel se rallia Lavallée, reprit son ancienne proposition comme amendement à la première partie du budget (dette publique) et demanda le remboursement de l'impôt des 45 centimes, pour les sommes au-dessus de 100 francs, en rentes 5 o/o, pour celles inférieures, en titres collectifs de rentes 3 o/o. Mais la question préalable fut votée, après une très longue discussion, par 414 voix contre 119.

Non seulement l'impôt ne fut pas remboursé, mais encore il ne fut tenu aucun compte des dégrévements proposés par Garnier-Pagès, et que celui-ci évaluait

à une trentaine de millions. L'impôt fut payé intégralement et rapporta au Trésor 192.004.733 francs, chiffre pour lequel il figura dans le budget rectifié de l'exercice 1848. A la fin de décembre 1848, il ne restait à percevoir de cette somme que 28 millions alors que d'autre part 66 millions restaient à percevoir sur l'impôt direct ordinaire. Mais les frais de poursuites qui en 1847 avaient été de 1,95 o/o étaient montés en 1848 à 2,52 o/o.

Bien que l'impôt des 45 centimes eut encore son rôle lors de l'élection des représentants en 1849, comme d'ailleurs lors de l'élection présidentielle de 1848, la Législative n'allait plus s'en occuper. Mais elle se devait à elle-même de trouver un moyen de témoigner sa sympathie aux classes rurales, autrement que par le remboursement d'un impôt qui aurait encore grevé la dette publique. Lors de la discussion du budget de 1851, Fould proposa de dégréver la propriété foncière, en décidant que les 17 centimes additionnels généraux, sans affectation spéciale, afférents à la contribution foncière, seraient supprimés à partir de 1851. (1). C'était faire remise à la propriété foncière d'une somme de 27 millions environ.

Tout le monde était d'accord sur la nécessité d'une

1. Il proposait également de diminuer les droits sur les emprunts hypothécaires d'une somme de 6 millions.

réparation envers la propriété rurale, et le principe de la mesure ne fut contesté par personne. La discussion porta simplement sur l'opportunité qu'il pourrait y avoir à dégréver simplement les departements surchargés. Berryer s'y opposa. Il fit valoir qu'une mesure de ce genre entraînait l'assemblée dans une voie très dangereuse en matière d'impôts, si un certain nombre de départements constituait une majorité contre un certain nombre d'autres. En outre, il signala le danger qu'il y avait à rendre mobile et variable la base même d'une perception. Son avis fut écouté. La loi du 7 août 1850 portant fixation du budget des recettes de 1851 reproduit dans son article 1er le projet de Fould. La seule satisfaction qu'elle accorda aux représentants des départements surchargés fut l'obligation, aussitôt après sa promulgation, pour le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour qu'il fut procédé dans un bref délai, à une évaluation nouvelle des revenus territoriaux. (Art. 2), obligation d'ailleurs dont il ne devait pas être tenu compte.

CHAPITRE VII

Mesures diverses

§ 1 — Taxe sur les biens de mainmorte

Le 27 octobre 1848, Goudchaux, ministre des Finances, voulant rétablir l'égalité contributive entre les biens de mainmorte et ceux des citoyens, proposa de créer un impôt pour dédommager l'état de la privation des droits de mutation, que les propriétés acquises par les gens de mainmorte produiraient infailliblement, si elles étaient restées dans les mains des particuliers.

Les biens de mainmorte, d'après des renseignements recueillis en 1846 par l'administration des contributions directes, contenaient une superficie de 5.004.764 hectares, dont 4.983.127 étaient productifs de revenu. Leur valeur vénale était évaluée à 2.199.308.146 francs et leur revenu annuel à 64.209.456 francs. Goudchaux croyait juste de les atteindre dans la proportion du vingtième des revenus, comme faisait sous l'ancienne législation le droit

d'amortissement, qui se percevait sur le pied d'une année de revenus par 20 ans. Seulement pour éviter les frais et les difficultés auxquels pourrait donner lieu l'estimation détaillée du revenu réel des biens de mainmorte, Goudchaux proposait de fixer la nouvelle taxe à raison de 0 fr.625 du principal de la contribution foncière, lequel est connu et hors de discussion. La taxe ainsi établie rapporterait 3.300.000 francs, chiffre à peu près correspondant au vingtième du revenu total.

Goudchaux ne voulut pas soumettre les valeurs mobilières à l'impôt. « Il ne semble pas, dit-il, qu'il y ait lieu d'appliquer l'impôt aux valeurs mobilières, ne fût-ce qu'à raison des risques attachés à leur possession. Les rentes foncières et les créances dues en vertu de titres enregistrés donnent lieu à différents droits, autres toutefois que les droits exigibles sur les transmissions entre vifs à titre gratuit et les mutations par décès ; enfin les sommes d'argent, objets des titres, sont dans la circulation. Toutes ces rentes et créances, qui autrefois n'étaient frappées du droit d'amortissement que dans certains cas et sous diverses conditions, ne sont pas susceptibles d'être assimilés aux immeubles pour l'application du nouvel impôt. »

Ainsi la taxe ne portait que sur « les immeubles passibles de la contribution foncière appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires,

fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes et tous établissements publics légalement autorisés ». Elle était établie et perçue suivant les formes prescrites pour l'assiette et le recouvrement de la contribution foncière.

La commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi admit complètement les principes proclamés par le ministre, par l'organe de son rapporteur Grévy. Un de ses membres fit bien la proposition d'étendre l'impôt aux valeurs mobilières autres toutefois que celles affectées à un objet d'utilité générale. Sans contester que telle put être la conséquence logique du principe de la loi, la majorité pensa que si les valeurs mobilières échappaient au droit de mutation par décès, « leur mobilité les soumettait, au moins, au droit de transmission entre vifs, que les éléments manquaient pour déterminer la taxe avec précision, et qu'en tous cas, la perception en serait pleine de difficultés et d'inconvénients. »

A la discussion devant l'assemblée, la mesure fut violemment attaquée. Grellet déclara la projet « inefficace, injuste, impolitique ». Un impôt sur les biens de mainmorte, dit-il, devrait s'appliquer à la généralité des revenus mobiliers et immobiliers, pour ne pas créer une inégalité entre les établissements qui ont des rentes et ceux qui ont des biens immobiliers seulement. Des établissements que l'État subven-

tionnait seraient frappés par le nouvel impôt ; il faudrait dès lors augmenter la subvention, prendre d'une main pour rendre de l'autre et, par conséquent, le projet ne rapporterait pas le chiffre annoncé. Si on arrivait à en tirer un produit, ce serait en définitive les pauvres que l'on imposerait, puisque les établissements charitables seraient atteints. Grévy et Passy lui répondirent que la règle générale en matière d'impôts, c'était l'égalité, que dans un pays d'égalité comme le nôtre, tous les immeubles devaient être également imposés et qu'il n'y avait rien de contradictoire entre l'impôt et la subvention : les établissements subventionnés supportant l'impôt foncier, il était juste de leur faire supporter l'équivalent de l'impôt de mutation.

On reprocha aussi à l'impôt sa base défectueuse, son allure de parenté avec les 45 centimes. Paulin Gillon demanda d'accorder l'exemption aux hospices, aux bureaux de bienfaisance, aux communes, Huot et Legeard de la Diriays réclamèrent cette faveur pour les hospices, les établissements de charité et les bureaux de bienfaisance.

Le 20 février, le projet fut adopté par 602 voix contre 95. Un article additionnel proposé par Tassel et auquel la commission adhéra, fut ajouté. Il décidait que la taxe serait à la charge du propriétaire seul pendant toute la durée des baux actuels, nonobstant toutes stipulations contraires. C'était là un

emprunt au décret relatif à l'impôt des 45 centimes ; on voulait éviter que la contribution extraordinaire fut payée par les fermiers.

§ 2. — Augmentation des droits de timbre et d'enregistrement. — L'Immunité de la rente

La législation du timbre date de l'an VII. La loi du 13 brumaire an VII est encore la base de la législation contemporaine. En 1848, il ne pouvait être question de modifier les principes que cette loi avait posés, mais seulement d'édicter des dispositions et des tarifs particuliers aux assurances, ainsi qu'aux actions et aux obligations des sociétés.

D'autre part, malgré la vigilance de l'administration, les lois sur le timbre ne recevaient pas leur exécution, car ces lois manquaient de sanction suffisante. Des fraudes nombreuses s'étaient glissées dans le recouvrement de l'impôt, malgré les efforts du législateur qui espéra les restreindre en diminuant la quotité de l'impôt et en généralisant le débit des coupons timbrés. Ces précautions furent vaines : dès 1841, on pouvait calculer que le Trésor subissait du fait de la fraude une perte de 7 millions.

Devant l'insuffisance de la législation existante, le gouvernement républicain devait songer à une réforme. Aussi le 24 octobre 1848, le ministre des

Finances, Passy, présenta à la Constituante un projet qui avait pour but de prévenir la fraude et de faire peser l'impôt sur tous avec égalité. Ce projet fut de la part d'une commission spéciale l'objet d'une étude approfondie. Tour à tour, elle appela dans son sein le ministre des Finances, le directeur général de l'enregistrement, les gouverneurs de la Banque, les président et juges du tribunal de commerce, les directeurs des comptoirs d'escompte, les courtiers et les directeurs des principales compagnies d'assurances. Le rapport déposé sur le bureau de l'assemblée le 27 janvier 1849 devait être discuté dans le courant de mai. Mais le moment ne convenait guère à la discussion d'un sujet aussi grave ; le 19 mai, l'assemblée ajourna la discussion ; quelques jours après elle devait se dissoudre, en laissant à la Législative le soin de trancher la question.

Le premier soin de la Législative à son entrée en fonctions fut de nommer une nouvelle commission qui comptait au nombre de ses membres Gouin et Casimir Périer. Émile Leroux en fut le rapporteur. Non seulement elle utilisa les procès-verbaux de la commission précédente, mais encore elle entendit à nouveau les courtiers, les directeurs des compagnies d'assurances, le syndic des agents de change et le ministre des Finances. Elle guida ses travaux, en s'efforçant en même temps que de prévenir la fraude, de faire supporter à la richesse mobilière la

part qui était due par elle et de rétablir l'égalité dans la répartition de l'impôt.

Le projet déposé le 31 janvier se divisait en cinq titres : le premier relatif aux effets et aux bordereaux de commerce ; le deuxième aux actions dans les sociétés et entreprises ainsi qu'aux obligations négociables des départements, communes, établissements publics et compagnies ; le troisième aux rentes sur l'État et aux effets publics ; le quatrième aux polices d'assurances ; le cinquième comprenait des dispositions générales. Les titres I, II, IV et V furent adoptés avec des modifications de détail et devinrent les titres I, II, III et IV de la loi du 5 juin 1850.

Pour les effets de commerce, il n'y avait pas lieu de poser un principe nouveau, mais d'appliquer avec discernement et d'étendre jusqu'à ses véritables limites le principe admis par la législation existante et qui n'avait jusqu'alors soulevé aucune objection sérieuse. Actuellement, il ressentait dans les habitudes du commerce une résistance opiniâtre. Il fallait rendre l'exécution de la loi plus facile, et l'inexécution plus dangereuse.

Il ne pouvait être question de réduire les droits existants fixés à 25 centimes pour 500 francs. Mais le projet proposait de créer des coupons de 100 et de 200 francs dont le droit était fixé à 0 fr. 05 et 0 fr. 10, la création de ces coupons devant faciliter pour les

petits commerçants l'exécution de la loi. On espérait également venir en aide au commerce en accordant au bénéficiaire la faculté de faire viser pour timbre le billet non timbré dans un délai déterminé.

La commission estima que le maintien des pénalités fiscales existantes ne suffisait pas, (amende de 6 o/o). Elle pensa qu'il convenait, en outre, de limiter les droits accordés par le Code de commerce lorsque l'effet n'est pas timbré. C'est pourquoi l'article 5 du projet stipulait que « le porteur d'une lettre de change non timbrée ou non visée pour timbre n'aura d'action en cas de non acceptation que contre le tireur ; en cas d'acceptation, il aura seulement action contre l'accepteur et contre le tireur, si ce dernier ne justifie pas qu'il y avait provision à l'échéance. Le porteur de tout autre effet sujet au timbre et non timbré ou non visé pour timbre n'aura d'action que contre le souscripteur ». Le texte ajoutait « toutes stipulations contraires seront nulles ».

Le timbre des bordereaux de commerce n'était pas compris dans le projet du gouvernement. La loi du 13 brumaire an VII les assujettissait bien au timbre, mais elle était inexécutée faute de sanction suffisante. Aussi, pour contraindre à l'emploi du papier timbré, la commission proposa de réduire le droit à 25 centimes et de prononcer contre les agents

de change et courtiers une amende de 500 francs en cas de contravention.

Toutes ces dispositions soigneusement étudiées à l'intérieur de la commission furent adoptées sans difficulté par l'assemblée. La partie du projet, au contraire, qui concernait les actions dans les sociétés fut l'objet des attaques les plus vives autant à la Législative qu'à la Constituante. On ne craignit pas de dire au nom des compagnies et des sociétés de commerce, que les mesures nouvelles allaient arracher à l'industrie le peu de vie qui lui restait. Elles n'en furent pas moins votées.

Les actions n'étaient soumises par une législation confuse et souvent inappliquée, qu'à un droit de timbre fixe et à un droit d'enregistrement de 0 fr. 50 pour chaque cession. La commission supprima le droit d'enregistrement pour chaque cession et établit un droit de timbre proportionnel, comme pour les effets de commerce. Ce droit était de 0 fr. 50 o/o pour les actions de sociétés dont la durée ne dépassait pas dix ans, et de 1 franc pour celles des sociétés dont la durée était plus longue. Passy avait demandé un droit double, mais Fould l'avait jugé trop élevé. Le droit portait sur le capital nominal, pour rendre la perception plus facile, et à défaut de capital nominal, sur le capital réel. Mais les compagnies, si elles voulaient se soustraire aux

droits, avaient la faculté de contracter un abonnement pour toute leur durée.

La commission soumit également les obligations, qui ne figuraient pas dans le projet primitif, au timbre proportionnel de 1 o/o en maintenant, d'ailleurs, pour les départements, communes, établissements publics et compagnies, la faculté de l'abonnement.

Les polices d'assurance étaient bien assujetties au timbre de dimension, mais les opérations des assureurs n'étant pas surveillées par les agents de l'enregistrement, cette prescription avait été peu à peu perdue de vue, d'autant plus que le gouvernement, voulant favoriser le développement des assurances, était d'une extrême indulgence à l'égard des compagnies et ne craignait pas d'abandonner des ressources, qui chaque année s'élevaient de 1.500.000 francs à 2 millions. Mais maintenant que les compagnies étaient en pleine période d'accroissement, et qu'elles réalisaient des bénéfices considérables, le Trésor avait le devoir d'être plus exigeant. Aussi les dispositions présentées par le gouvernement et la commission qui renouvelaient l'obligation du timbre de dimension, en étendant dans certains cas les moyens d'action et le contrôle de l'administration furent-elles adoptées sans difficultés. Le principe de l'abonnement avait encore ici son application.

Enfin, l'expérience ayant démontré que le principal

obstacle qui s'opposait à la découverte de la fraude, dans la perception de l'impôt sur le timbre, provenait de la précaution prise par les officiers ministériels, de ne jamais énoncer dans leurs actes le titre soumis à la loi du timbre, sur la proprosition du gouvernement et de la commission, il fut statué d'une manière générale que tout titre soumis au timbre et non enregistré, ne pourrait être mentionné dans un acte public, sans que l'officier public ou ministériel ne soit tenu de déclarer expressément dans l'acte si le titre était revêtu du timbre prescrit et le montant du droit de timbre payé. La sanction en en cas d'omission était l'amende.

Telles étaient les dispositions de la loi du 5 juin 1850 qui, en somme, n'étaient que la reproduction du projet de Passy avec quelques modifications de détail apportées par la commission et l'assemblée. Cependant la commission avait proposé une réforme des plus importantes qui ne fut pas accueillie par la Législative. Elle avait ajouté au projet primitif un titre entièrement nouveau : « Des rentes sur l'État et des effets publics. »

Voulant dégager ce qui lui paraissait raisonnable dans les propositions faites par Sautayra, Prudhomme, Pougeard et d'Adelswaerd dont nous avons parlé à propos de l'impôt sur le revenu, elle ne limita pas aux dispositions énumérées plus haut la part d'impôt qui devait échoir à la richesse mobi-

lière. Elle résolut de s'en prendre à la rente, et d'assujettir les transferts à un droit de timbre de 0 fr. 05 pour 100 francs.

La question de l'imposition de la rente n'était pas nouvelle. Elle avait été soulevée à différentes reprises sous le règne de Louis-Philippe ; un pétitionnaire obstiné, le sieur Carpentier, s'adressait chaque année à la Chambre pour faire plier les rentiers sous la règle commune. Mais les ministres des Finances vinrent énergiquement chaque fois défendre l'immunité de la rente.

En 1849 et 1850, Fould devait tenir un langage analogue. A l'intérieur de la commission, il montra que le moindre changement dans les lois existantes jetterait la perturbation dans le monde financier et porterait atteinte au crédit public. La loi garantit le paiement de la dette sans retenue ; il y aurait violation de ce principe si l'on soumettait les transferts aux droits du timbre. Il ajouta que la grande facilité de négociation détermine les emprunts, augmente le cours de la rente, et que la formalité du timbre aurait pour effet de le diminuer, qu'à ses yeux le véritable moyen de faire une économie sur la dette publique, serait de faciliter l'élévation du cours, de le faire arriver au pair, pour ensuite opérer la conversion (1).

1. Fould devait plus tard attacher son nom à la conversion de 1862.

La minorité de la commission pensa avec lui qu'une imposition de la rente serait une violation du contrat — la loi du 9 vendémiaire an VI ayant accordé aux rentes une immunité complète — et aussi une opération funeste au crédit public. Mais la majorité estima au contraire que la loi de l'an VI n'avait pas pour conséquence logique la décharge présente et future de toute espèce d'impôt indirect sur les transmissions. N'avait-on pas saisi l'assemblée, le 9 août, d'un projet de loi dont le but était d'assujettir au droit d'enregistrement (1) les rentes transmises par voie de succession et de donations entre vifs ? Ce n'était pas l'établissement d'un droit insignifiant de 5 centimes par 100 francs qui pouvait être dangereux pour le crédit public. Quel était le capitaliste qui, voulant acquérir 100.000 francs en rente, reculerait devant l'acquittement d'un droit de timbre de 50 francs ?

Devant l'assemblée les mêmes arguments furent renouvelés. Ducos, le 18 mars, soutint l'opinion de la minorité de la commission. Le 20, d'Adelswaerd s'efforça de lui répondre. Berryer défendit éloquemment le principe de l'immunité. Il soutint que l'opération proposée serait des plus nuisibles au crédit, en entravant la négociation de la rente, et en provoquant l'exode des capitaux français pour acheter des

1. Voir plus loin p. 224.

valeurs étrangères. Il basa son affirmation sur la pratique des reports sur la rente, qui deviendraient considérablement plus onéreux. « Par cette misérable proposition, dit-il, vous ne faites pas autre chose que de rendre les conditions du capital plus dures, vous ne faites pas autre chose que de relever inévitablement le taux de l'intérêt en France, parce que quand il sera relevé sur la négociation, sur la disposition des valeurs de l'État, il sera relevé sur la disposition de toutes les valeurs industrielles, agricoles, commerciales qui existent dans le pays. »

Passy, mis en cause, montra la différence profonde qui existait entre la taxation qu'il avait proposé d'apporter aux rentes et celle que proposait la commission. Qu'avait-il demandé à l'assemblée ? De replacer la rente sous le droit commun en matière de donations. Rien dans la législation antérieure, rien dans les lois diverses qui régissaient la rente, ne mettait obstacle à cette proposition. Faire rentrer, à cet égard, la rente sous le droit commun, c'était abolir un privilège, et un privilège qui n'influait en rien, ni sur la valeur ni sur les négociations de la rente. Il en était autrement lorsqu'un impôt venait toucher aux négociations : la facilité et le bon marché des négociations étant un élément de la valeur de la rente, y porter atteinte, c'était la faire décroître. Enfin, Fould vint déclarer que le gouvernement persistait dans son attitude d'énergique opposition.

Le projet de la commission n'en fut pas moins voté en deuxième lecture le 20 mars par 400 voix contre 232 ; il fut décidé qu'à partir du................ 1850, les transferts de rentes nominatives sur le Grand Livre de la dette publique, les renouvellements des titres de rente au porteur seraient soumis à un droit de timbre proportionnel fixé à 5 centimes 0/0 du capital nominal.

La conséquence de ce vote qui ne s'explique — étant donnée la composition de la Législative — que par le parti pris souvent constaté dans cette étude à l'encontre des valeurs mobilières, ne se fit pas attendre. La rente française baissa de 3 francs, tandis que le cours des fonds étrangers s'éleva en proportion de la baisse sur le cours des fonds français : ainsi un fonds russe que l'on avait éprouvé des difficultés à placer, passa de 94 à 97, les valeurs espagnoles passèrent de 28 à 33, les fonds américains s'élevèrent en Angleterre dans la même proportion. Constatant les transmissions d'argent qui se font de France à l'étranger, le fonds de change sur l'Angleterre qui était de 25, 37 1/2 par livre sterling passa, après le 20 mars, à 25,75.

Ce n'était pas là le but que s'étaient proposé les membres de la Législative. Aussi suffit-il que Fould rappelât ces résultats pour qu'en troisième lecture, le 4 juin, le projet de la commission fut rejeté, à une faible majorité il est vrai, par 326 voix contre 302.

Le 9 août 1849, Passy ministre des Finances, « dans le but de faire disparaître dans la perception des droits d'enregistrement quelques anomalies ou inégalités que la pratique avait fait découvrir et de détruire quelques privilèges qui ne pouvaient pas se justifier », déposa un projet de loi en ce sens. Ce projet devait être tel quel inclus dans la loi portant fixation des recettes de 1850.

Trois modifications principales étaient apportées à la législation existante :

1° Les règles de perception concernant les soultes de partage d'une succession devenaient applicables aux partages d'ascendants. Le but de cette mesure était de réparer une omission involontaire de la loi du 16 juin 1824 sur l'enregistrement ;

2° Les actes relatifs aux dons manuels devenaient soumis aux droits de donation ;

3° Devenaient assuettis aux jdroits de transmission par décès et aux droits de donation entre vifs, les rentes sur l'État, ainsi que les fonds publics étrangers, et les actions des compagnies ou sociétés étrangères.

Plus tard, le 14 novembre 1849, Passy proposa une autre mesure, inspirée du même état d'esprit : les mutations des biens meubles à titre gratuit entre vifs ou par décès seraient assujetties aux deux tiers des droits applicables dans les mêmes circonstances aux transmissions d'immeubles. Passy n'avait pas osé

aller jusqu'à l'assimilation complète, prétendant que les avantages attachés à la possession des valeurs mobilières ne sauraient égaler ceux que possède la propriété immobilière. La commission du budget estima, au contraire, qu'il fallait supprimer toute distinction entre les valeurs mobilières et les immeubles, que les uns ne méritaient pas plus de faveur que les autres, et qu'ils devaient être tous soumis aux mêmes droits. L'assemblée partagea cette manière de voir, et le second projet de Passy ainsi modifié fut également inclus dans la loi du 18 mai 1850.

Au cours de la discussion, la commission proposa un nouvel article qui fut adopté sans aucune observation : dorénavant était étendu à cinq ans et à dix ans (au lieu de trois et cinq ans) le délai accordé au Trésor pour réclamer les droits concernant les omissions de biens dans les déclarations après décès et les successions non déclarées.

Mentionnons, enfin, un certain nombre de dispositions législatives relatives au timbre et à l'enregistrement prises sous la deuxième République, inspirées pour la plupart par le désir d'améliorer la situation des classes laborieuses :

La loi du 15 novembre 1848, relative aux associations ouvrières, accorde la gratuité de l'enregistrement aux actes à passer pour leur constitution et

à ceux constatant les prêts faits à elles par l'État.

La loi électorale du 15 mars 1849 décide qu'en matière électorale tous les actes judiciaires seront dispensés du timbre et enregistrés gratis.

La loi du 7 mai 1849, relative aux majorats et aux substitutions, stipule que la mutation par décès d'un majorat de biens particuliers donnera ouverture au droit de transmission de propriété en ligne directe, abolit la taxe du cinquième d'une année de revenu, établie par le décret du 4 mai 1809, et décide que sur la pension de la veuve il ne sera perçu qu'un droit de transmission d'usufruit mobilier.

La loi du 10 juillet 1850, relative à la publicité des contrats de mariage, exempte de l'impôt du timbre le certificat de contrat de mariage délivré par le notaire rédacteur, en exécution de l'article 1394 nouveau du Code civil.

La loi du 7 août 1850 sur le timbre et l'enregistrement des actes concernant les conseils des prud'hommes, décide que les actes de procédure ainsi que les jugements et les actes nécessaires à leur exécution seront visés pour timbre et enregistrés en débet, et que les droits seront ultérieurement réclamés à la partie qui succombera.

La loi du 10 décembre 1850 sur le mariage des indigents, exempte de l'obligation du visa pour timbre les publications civiles et le certificat constatant la célébration civile du mariage, et décide que les

extraits des registres de l'état civil, les actes de notoriété, de consentement, de publication, les délibérations du conseil de famille, les certificats de libération du service militaire, les dispenses pour cause de parenté, d'alliance, ou d'âge, seront visés pour timbre et enregistrés gratis.

La loi du 22 janvier 1851 sur l'assistance judiciaire, décide que les actes de la procédure faite à la requête de l'assisté, ainsi que les actes et titres produits par l'assisté pour justifier de ses droits et qualités, seront visés pour timbre et enregistrés en débet, et que ces droits, sauf une exception, seront perdus pour le Trésor si l'assisté succombe.

La loi du 22 février 1851 sur le contrat d'apprentissage assujettit les contrats d'apprentissage à un droit fixe de 1 franc.

La loi du 24 juin 1851 sur les monts-de-piété exempte de l'impôt du timbre les actes concernant leur administration.

Toutes les mesures que nous venons d'étudier n'eurent pas simplement pour résultat une répartition plus juste de l'impôt. Elles produisirent, comme nous l'avons vu, un accroissement notable dans le budget des recettes. Sur tous ces points, l'œuvre de la deuxième République a été durable, et les dispositions législatives auxquelles il a été fait allusion sont, pour la plupart, encore en vigueur aujourd'hui.

§ 3. — Modifications dans l'impot des patentes

De tout temps en France, au XIXᵉ siècle, la question de la refonte de l'impôt des patentes a été à l'ordre du jour. Il a toujours donné lieu à des remaniements incessants dans les tarifs et dans les classes. Sous la deuxième République, nous y voyons introduire des modifications importantes.

La loi du 25 avril 1844 stipulait que, tous les cinq ans, des tableaux additionnels contenant la nomenclature des commerces, industries et professions classés par voie d'assimilation depuis trois années au moins, devraient être soumis à l'Assemblée Législative. En vertu de cette disposition, Passy présenta le 1ᵉʳ octobre 1849 un projet de loi qui avait pour but de soumettre à la sanction législative des classifications provisoirement établies ; mais son projet contenait aussi certaines modifications dont l'administration avait reconnu l'utilité. Le 17 novembre de la même année, Fould apportait un nouveau projet qui ne modifiait celui de son prédécesseur que sur quelques détails.

Ce projet fut adopté presque tel quel et inclus dans la loi des finances du 18 mai 1850 : il ne fut guère discuté que dans le sein de la commission du budget, qui n'apporta des changements que sur quelques

points relatifs aux rectifications opérées sur le classement et le mode de taxation.

La grande innovation de la nouvelle mesure était de soumettre à la patente, au droit proportionnel, il est vrai seulement, les propositions libérales suivantes qu'énumère l'article 16 : les architectes, les avoués, les dentistes, les commissaires-priseurs, les docteurs en médecine et en chirurgie, les greffiers, les huissiers, les agréés, les notaires, les officiers de santé, les vétérinaires, les chefs d'institution, les maîtres de pension. On crut que, dans la situation actuelle, les exemptions dont jouissaient ces professions ne se justifiaient pas.

La loi du 18 mai 1850 ne se contentait pas d'augmenter la liste des patentables. Elle modifiait les tarifs en adoptant une distinction faite par la loi de 1844 entre les différentes catégories de patentables. Pour les patentables imposés sans égard à la population, elle décidait que ceux exerçant plusieurs industries seraient imposés à raison de tous leurs moyens de production, sans qu'on put toutefois dépasser le maximum fixé par le tarif pour celle de ces industries qui donnait lieu au plus fort droit fixe (art. 17). Pour les patentables imposés eu égard à la population, elle décidait que ceux ayant plusieurs établissements, boutiques et magasins de même espèce ou d'espèces différentes, paieraient un droit fixe entier pour l'établissement donnant lieu au droit

le plus élevé, et pour chacun des autres établissements, un droit calculé à raison de la moitié du droit fixe que l'établissement paierait s'il était imposé séparément, mais sous réserve que la somme des droits fixes additionnels ainsi payés, ne pourrait en aucun cas excéder le double du droit fixe principal.

Ces dispositions allaient à l'encontre de la loi de 1844, d'après laquelle un patentable exerçant plusieurs commerces, industries ou professions ne payait qu'un seul droit fixe qui était le droit le plus élevé de ceux qu'il aurait à payer s'il était assujetti à autant de droits fixes qu'il exerçait de professions différentes. Elles marquaient un pas en avant en faveur de la règle de la proportionnalité, dont des lois postérieures devaient s'efforcer d'approcher le plus possible.

Une autre innovation heureuse dans les tarifs de la loi de 1850, fut de soumettre les ouvriers travaillant pour leur compte, à la moitié seulement des droits lorsqu'ils travaillaient seuls (art. 20). On voulait ainsi dégrever les professions les moins bien partagées, de manière à leur procurer un soulagement efficace.

Vu : le Président de thèse,
TRUCHY

Vu : le Doyen,
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

DEUXIÈME PARTIE

Imprimerie Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris — 1871-13

END OF
TITLE